

Kathrin Höhl / Harald Müller / Annette Schaper

Die Rolle der Europäischen Union in der Abrüstung von russischen Massenvernichtungswaffen

Eine Bestandaufnahme

HSFK-REPORT 10/2002



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorinnen und des Autors:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 • Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: info@hsfk.de • Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-67-7

Euro 6,–

Zusammenfassung

Die Beziehungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten zu Russland haben sich seit dem Ende des Kalten Kriegs stark verändert. Das ehemals feindliche Verhältnis hat sich zu einem freundschaftlichen und von Kooperation geprägten gewandelt. Die Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zwischen der Organisation und dem zentralasiatischen Staat sind über die Jahre immer weiter institutionalisiert und optimiert worden.

Russland hat als Transitionsland noch eine schwache und fragile Volkswirtschaft. Für die Sicherheit der russischen Bestände an Massenvernichtungswaffen (MVW, Bio-, Chemie- und Nuklearwaffen) ist dies ein Problem, denn „Cooperative Threat Reduction“ (CTR), d.h. Hilfe zur Sicherung, Abrüstung und Nichtverbreitung dieser Waffen, ist aufwändig und teuer. Es besteht jedoch die zwingende Notwendigkeit, dieses Problem in Angriff zu nehmen, da die Proliferation (Verbreitung) dieser Waffen, der Technologie oder des Know-hows der Waffenexperten anderen Ländern mit weniger freundschaftlichen Absichten zugute kommen könnte. Diese Problematik verschärft sich mit der Besorgnis, dass MVW in die Hände von Terroristen gelangen könnten. Daraus könnte der EU eine unmittelbare Bedrohung erwachsen, die z.Z. noch nicht gegeben ist. Abrüstung ist ferner geboten, da die russischen Waffen- und Materiallager sich in einem desolaten Zustand befinden. Ein Schaden an Behältern oder Lagerstätten kann für die Anwohner der Region und darüber hinaus verheerende Folgen haben.

Die Unterstützungsprogramme der EU für Abrüstung und Sicherung im Rahmen von CTR verlaufen auf zwei Pfaden:

- Auf dem multilateralen Pfad, mit dem die EU über die *Kommission* Projekte entwickelt und durchführt. Diese Projekte haben einen stark von Kooperation geprägten Ansatz und zielen auf den langfristigen Aufbau von Strukturen in Russland, die auch nach dem Ende der Projekte funktionsfähig bleiben sollen. Im Rahmen dieser Projekte wird Abrüstung jedoch nicht unmittelbar thematisiert, da Sicherheitspolitik im engen Sinne den Nationalstaaten vorbehalten bleibt. Multilaterale Programme können jedoch Abrüstungs- und Nichtverbreitungsprojekte unterstützen und flankieren. Die wichtigsten Projekte auf diesem Pfad sind TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States, das technische Hilfsprogramm für die Länder der ehemaligen Sowjetunion) und das ISTC (International Science and Technology Center, eine Einrichtung, die zivile Beschäftigungsprojekte für ehemalige Waffenexperten fördert).
- Auf dem bilateralen Pfad, auf dem die EU-Mitgliedsstaaten eigene Programme durchführen. Die EU fungiert dabei im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als koordinierende Instanz. Die Entscheidungskompetenz und die Finanzierung liegen jedoch bei den Nationalstaaten.

Darüber hinaus hat die EU rechtliche Instrumente entwickelt, mit denen die Politik der Mitgliedsstaaten und die der Union koordiniert werden. Diese Instrumente setzen verbindliche Standards. Das wichtigste Instrument für CTR ist eine *Gemeinsame Aktion*, seit dem Vertrag von Maastricht ein wichtiges Instrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union, die sich explizit mit Abrüstung befasst. Die Gemeinsame Aktion ist ihrerseits in den breiteren Rechtsrahmen einer *Gemeinsamen Strategie* (ein neues Instrument aus dem Amsterdam-Vertrag)

eingebettet, in der die Union ihre Ziele gegenüber Russland langfristig festgeschrieben hat. In diesem Rahmen werden multi- und bilaterale Ansätze kombiniert. Durch die Kombination dieser beiden Pfade erzielt die EU einen großen komparativen Vorteil im Vergleich zu anderen Förderern von CTR: Sie bündelt ihre eigenen Ressourcen, bleibt jedoch flexibel genug, um sich immer wieder neuen Herausforderungen anzupassen.

Die EU hat stabile und zweckmäßige Instrumente geschaffen, um Russland langfristig in der Abrüstung von MVW behilflich zu sein. Dennoch sind ihrem Exekutivorgan, der Kommission, die Hände gebunden, denn Abrüstungspolitik bleibt – als Sicherheitspolitik mit militärischem Bezug – nach wie vor in Händen der Nationalstaaten. Hier reicht der Arm der Kommission nur so weit, wie die Mitgliedsstaaten dies zulassen. Die Zukunft für Abrüstungshilfe der EU in Russland wird daher in der Beibehaltung des multilateralen Ansatzes liegen. Dieser Pfad ist bereits sehr gut entwickelt, und die EU hat darin ihre Anpassungs- und Veränderungsfähigkeit bewiesen. Im Rahmen der Gemeinsamen Aktion ist sie herausgefordert, dieses Instrument auf weitere Bereiche auszudehnen, z.B. auf Biowaffen, denn in diesem Bereich unterhält sie bisher noch kein Programm.

Wir argumentieren in diesem Report, dass die EU aufgrund ihrer weit entwickelten rechtlichen Instrumente und ihres stark ausgeprägten kooperativen Ansatzes sehr gut geeignet ist, schwierige Aufgaben wie Abrüstungshilfe in Russland in Angriff zu nehmen und durchzuführen. Hilfe zur Abrüstung in einem anderen Land – noch dazu für den ehemaligen weltpolitischen Gegner – erfordert Vertrauen und Kooperation, um erfolgreich zu sein. Die EU hat hierfür einen gangbaren Weg gefunden, der zweifellos noch erweitert und ausgebaut werden kann. Dies ist zu empfehlen, um der Gefahr von MVW-Verbreitung zu begegnen.

Mögliche Hindernisse für CTR der EU in Russland sind die Haltungen der einzelnen Mitgliedsstaaten und ebenso die Haltung Russlands. Hier ist kontinuierliches Bemühen um Kooperation erforderlich, und ebenso gezielte und kontrollierte finanzielle Investitionen. Die Stärke der EU liegt jedoch in ihrer langjährigen Erfahrung mit der Integration von wirtschaftlich schwachen oder von Transitionsstaaten in die Gemeinschaft. Diese Erfahrungen kann sie in der Kooperation mit Russland nutzbringend einsetzen. Die CTR der Europäischen Union, die im Rahmen des neuen G8-Programms für die nächsten zehn Jahre fortgesetzt und noch gestärkt werden wird, ist ein Musterbeispiel für wirksame kooperative Sicherheitspolitik. Die Union dient damit den eigenen Sicherheitsinteressen sowie denen Russlands und fördert zugleich Demokratisierung, Zivilgesellschaft und wirtschaftliche Entwicklung im Lande ihres wichtigsten und größten Nachbarn.

Die Instrumente, die für die Weiterführung dieser Politik benötigt werden, stehen bereits zur Verfügung. Hier ist wenig Veränderung notwendig. Es geht vielmehr darum, die Gemeinsame Strategie ebenso wie die Gemeinsame Aktion über das Stichdatum von 2003 hinaus zu verlängern und seitens der Mitgliedsstaaten mehr Ressourcen für ihre inhaltliche Umsetzung zu mobilisieren.

Als neuer Schwerpunkt empfiehlt sich dringend der Sektor der biologischen Waffen. Hier ist bislang weder in der europäisch-russischen noch in der amerikanisch-russischen Zusammenarbeit viel zustande gekommen. Gerade weil sich der Eindruck aufdrängt, dass selbst die russische Zentralregierung Mühe hat, diesen Sektor unter Kontrolle zu bringen und die amerikanisch-russischen Beziehungen diesbezüglich stark belastet sind, bietet sich dieses Feld für europäische

Initiativen an. Wegen der Eignung biologischer Waffen für terroristische Zwecke sollte ihrer Abrüstung und Sicherung eine besonders hohe Priorität zugemessen werden.

Inhalt

1.	Einführung	1
1.1	Die institutionellen Eigenheiten der Europäischen Union	2
1.2	Aufbau der Studie	3
1.3	Der Kontext von CTR: Die Evolution der EU-Nonproliferationspolitik	3
1.4	Die Motivation für CTR: Das Proliferationsrisiko und die Erfahrungen mit illegalem Handel nuklearen Materials	5
1.4.1	Das Proliferationsrisiko	5
1.4.2	Der illegale Handel mit nuklearem Material	6
1.5	Die verstärkte Motivation für CTR: Das Risiko von MVW-Terrorismus	7
1.6	Die Entwicklung von CTR in der EU – Ein Überblick	9
2.	Der rechtliche Rahmen	11
2.1	Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)	12
2.2	Die Gemeinsame Strategie (GS)	13
2.3	Die Gemeinsame Aktion (GA)	15
3.	Entscheidungsstrukturen	16
3.1	Erster Pfeiler	17
3.2	Zweiter Pfeiler	19
4.	Abrüstungsprojekte der EU in Russland	21
4.1	Nuklearwaffen	21
4.2	Biologische Kampfstoffe und Chemiewaffen	25
4.3	Exportkontrollen	28
5.	Reflexion	29
5.1	TACIS – Aktivitäten mit Relevanz für CTR	30
5.2	TACIS in Verbindung mit der Gemeinsamen Aktion	33
5.3	International Science and Technology Center (ISTC)	35
6.	Relativer Vorteil der EU als CTR-Akteur	36
6.1	Vorteile der EU als Ganzes	36
6.2	Vorteile der Kommission als CTR-Akteur	37

7.	Prioritäten in Zukunft	38
7.1	Erster Pfeiler	39
7.2	Zweiter Pfeiler	40
7.2.1	Nuklearwaffen	40
7.2.2	Chemiewaffen	41
7.2.3	Biologische Waffen und Exportkontrollen	42
7.2.4	Weitere Überlegungen	42
7.3	Folgerungen	43

Anhang

Übersicht über CTR-Projekte der EU in Russland	45
Abkürzungen	48

1. Einführung¹

Am 27. Juni 2002 beschloss die Gruppe der G8 (die sieben großen westlichen Industrieländer, Russland und die Europäische Union) das umfangreiche Programm „Zehn plus Zehn über Zehn“, um Nonproliferationsvorhaben in Russland durchzuführen. Darin stellt der Westen Russland zweimal zehn Milliarden Dollar für Abrüstungszwecke zur Verfügung, die über einen Zeitraum von zehn Jahren fließen sollen, wobei die USA und der „Rest“ jeweils für zehn Milliarden aufkommen werden. Neben Zahlungsversprechungen der Mitgliedsländer Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien hat auch die Europäische Kommission einen Beitrag von einer Milliarde EURO für dieses Projekt versprochen.²

Dieser Beschluss zeigt eines deutlich: Cooperative Threat Reduction (CTR)³ – als Hilfe an die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zur Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen verstanden – ist zum Bestandteil der westlichen Sicherheitspolitik geworden. Diese Hilfe umfasst die sichere Lagerung und Demontage von Massenvernichtungswaffen, die Transformation der dazugehörigen Infrastruktur und die Entsorgung der waffenfähigen Materialien. Einem ehemaligen Feind entgegenzukommen ist ein unorthodoxer und innovativer Weg, die eigenen Sicherheitsinteressen zu vertreten. Russland wird von Verteidigungsexperten und Militärplanern – man denke nur an die beiden letzten „US nuclear posture reviews“⁴ – immer noch als potenzieller Feind angesehen, nicht zuletzt aufgrund der politischen Unwägbarkeiten. Eine beträchtliche Zahl Mitgliedsstaaten von NATO und Europäischer Union ist jedoch in die Stärkung der russischen Sicherheitsstruktur involviert und die EU als solche mit ihrem supranationalen Akteur, der Kommission, ebenfalls.

Diese Studie widmet sich den CTR-Aktivitäten der Europäischen Union – nicht aber denen ihrer Mitgliedsstaaten. Sie geht folgenden fünf Fragen nach:

- Warum wird die Europäische Union überhaupt tätig? Was ist das europäische Interesse an CTR, das einen erheblichen Einsatz für diese Aufgabe freisetzt?

1 Diese Studie beruht auf einer früheren Arbeit, die im Rahmen eines internationalen Projektverbundes unter Federführung des Center for Strategic and International Studies (Washington) in Kooperation mit dem European Union Institute for Security Studies erarbeitet wurde. Eine englische und französische Version wird von letzterem in der Serie "Occasional Papers" veröffentlicht. Wir sind außerdem der W. Alton Jones Foundation (Charlottesville) für die Unterstützung unserer Forschungsarbeit Dank schuldig. Für hilfreiche Kommentare sind wir Burkart Schmitt vom EU-ISS dankbar. Für die Mitarbeit an der Übersetzung danken wir Benjamin Baltzer. Für die Durchsicht des Manuskripts danken wir Anna Geis und Wolfgang Wagner.

2 Christina Chuen/Michael Jasinski/Tim Meyer, The 10 plus 10 over 10 Initiative: A Promising Start, But Little Substance so far, <http://cns.miis.edu/pubs/week/020812.htm> 06.10.2002.

3 Der Begriff CTR bezog sich ursprünglich allein auf die US-amerikanischen Bemühungen, die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion zu reduzieren, und wurde auch hauptsächlich vom US-amerikanischen Verteidigungsministerium verwendet. Diese Programme wurden auch „Nunn-Lugar-Programme“ (nach den Senatoren Nunn und Lugar) genannt. Wir übertragen diesen Begriff auf die Bemühungen der EU. Vgl. Cooperative Threat Reduction (CTR). http://www.nti.org/f_wmd411/f1b5.html 09.10.2002.

4 USC 103/2, Senate, Co. on Armed Services, Briefings on Results of the Nuclear Posture Review, Hearings, Washington D.C., Government Printing Office, 1994; U.S. Department of Defense, Nuclear Posture Review Report (excerpts), Washington, D.C. 2002, <http://www.globalsecurity.org>, 14.03.2002.

- Was hat die Europäische Union bislang auf diesem Gebiet getan?
- In welcher Weise hat das etablierte institutionelle Gefüge der Union die Art der Aktivitäten geformt, und zwar im Sinne der Ermöglichung bestimmter Leistungen ebenso wie im Sinne der Einschränkung von Handlungsmöglichkeiten?
- Wie sind die bisherigen Aktivitäten der Union zu bewerten?
- Was kann in Zukunft getan werden, etwa im Rahmen des „Zehn plus Zehn über Zehn“-Programms?

1.1 Die institutionellen Eigenheiten der Europäischen Union

Die Union ist ein politisches Gebilde eigener Art. Alle anderen CTR-Akteure sind Nationalstaaten, die Union verfügt dagegen über einzigartige institutionelle Muster von zwischen- und überstaatlichen Entscheidungsstrukturen. Die institutionelle Struktur und die Absichten dahinter formen die Möglichkeiten und Präferenzen derer, die Programme durchführen, und ohne diese kann der Verlauf und Inhalt von politischen Verfahren kaum verstanden werden.

Zu Beginn dieser Studie werden die wichtigsten Fakten als „Streckenposten“ abgerufen:

- Die Union ist eine Kombination aus überstaatlichen („Erste Säule“) Regeln und Institutionen – die Kommission und der Gerichtshof sind darin die sichtbarsten und signifikantesten Verkörperungen – und aus zwischenstaatlichen Regeln und Institutionen, in denen der Rat und die Vielzahl von Arbeitskomitees in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik („Zweite Säule“, GASP) die wichtigsten Elemente sind.
- Sicherheitspolitik war und ist größtenteils noch immer von dem überstaatlichen Entscheidungsprozess ausgenommen und bleibt weiterhin in zwischenstaatlichen Verfahren verankert. Wenn die Europäische Kommission in diesem Bereich operieren will, muss sie es mit Vorsicht und Behutsamkeit tun, um nicht in den Verantwortungsbereich der Mitgliedsstaaten einzudringen.
- Politikbereiche sind nirgendwo exklusiv zwischen den Institutionen der Union und zwischen der nationalen Politik der Mitglieder aufgeteilt. Mitgliedsstaaten werden ihre individuelle Politik nicht stoppen, wenn die Union involviert wird. Die Unions- und die nationale Politik stehen zueinander in einer sonderbaren Beziehung aus Ergänzung, Wettkampf, Parallelismus und bisweilen auch Widerspruch.
- Im Rahmen des zweiten Pfeilers haben sich in der Praxis der europäischen Diplomaten Hilfsmittel entwickelt, um mit diesen komplexen Beziehungen umzugehen. Die am weitesten verbreiteten und ausformulierten sind die „Gemeinsamen Strategien“, „Gemeinsamen Positionen“ und „Gemeinsamen Aktionen“, die weiter unten genauer erklärt werden.
- Dieser institutionelle Aufbau macht die Finanzierung zu einer diffizilen Aufgabe. Auf der nationalen Ebene sind die Kompetenzen klar den einzelnen Ministerien zugeordnet, denen für bestimmte Aufgaben auch bestimmte Budgets zur Verfügung stehen. Wenn die Autorität über ein bestimmtes Gebiet auf zwei Ministerien aufgeteilt ist, stehen diese entweder in Wettbewerb um Prestige zueinander oder aber sie bemühen sich, von der finanziellen Last so wenig wie

möglich zu tragen. Im Kontext der Union hingegen stellt sich immer die Frage, ob die Kommission, die über ein signifikantes Budget und beträchtliche Flexibilität verfügt, mit der Verteilung ihrer Finanzen in für die souveräne Sphäre der Mitgliedsstaaten reservierte Gebiete eindringt. (Rivalität zwischen einzelnen Generaldirektoraten der Kommission gibt es indes auch).

- Um die Einheitlichkeit des europäischen Handelns zu erreichen, besteht zwischen den Aktivitäten der verschiedenen Pfeiler normativ ein Kohärenzgebot; zugleich schafft die Verschiedenheit der institutionellen Konstruktionen zwischen den Pfeilern – zusätzlich zu den Eigeninteressen und -traditionen der Mitgliedsländer – in der Praxis jedoch auch ein Kohärenzproblem, das es auch in einem Feld wie CTR sorgfältig zu beobachten gilt.

1.2 Aufbau der Studie

Im vorliegenden Kapitel geben wir eine knappe Übersicht über die Entwicklung der europäischen Nonproliferationspolitik, als deren Teil CTR anzusehen ist, seit ihrem Beginn im Jahre 1981. Es folgt die Einschätzung des Proliferationsrisikos aus europäischer Perspektive und der besonderen Probleme, die der russische Massenvernichtungswaffen- (MVW) und Raketenkomplex in diesem Kontext aufwirft. Dabei versuchen wir, eine Charakterisierung „europäischer“ Denkweisen über Proliferation und die Beziehung zu Russland zu geben. Mit „europäisch“ ist in dieser Studie überwiegend der Mittelweg in der Sicherheitsdebatte innerhalb der Union gemeint, bezüglich der meisten Punkte existiert jedoch keine klare gemeinsame Doktrin. In der Regel wird der eine oder andere Mitgliedsstaat eine spezielle nationale Position haben, die von dem Durchschnitt abweicht.

Nach der einführenden Analyse stellen wir den rechtlichen Rahmen europäisch- russischer Beziehungen dar, in den die CTR-Programme seit den neunziger Jahren eingebettet sind und beschreiben diese Programme und die Lehren, die aus der Praxis gezogen wurden. Anschließend wird der Stand der Planung weiterer Projekte skizziert. Wir schließen mit einem Ausblick auf die Zukunft und einigen politischen Empfehlungen.

1.3 Der Kontext von CTR: Die Evolution der EU-Nonproliferationspolitik

Die Problematik nuklearer Proliferation war indirekt Teil der Verträge von Rom. Durch den EURATOM-Vertrag wurden alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, ihre gesamten nichtmilitärischen nuklearen Aktivitäten für EURATOM-Inspektionen offenzulegen. Über diesen Punkt hinaus geschah bis 1981 nichts, als eine Arbeitsgruppe zur Nichtverbreitung innerhalb des Rahmens „Europäischer Politischer Zusammenarbeit“ (EPZ) ins Leben gerufen wurde; EPZ war ein loser und informeller Prozess zur Koordination der Außenpolitik der Mitgliedsstaaten. Es gab damals zwei unmittelbare Gründe, das Problem der Nonproliferation anzugehen:

- Die EU sah sich herausgefordert, einheitlich auf die Nichtverbreitungspolitik der USA zu reagieren. Die Bemühungen des Bündnispartners erschienen den Europäern als Auferlegung unilateraler, hausgemachter Nonproliferations-Regeln oder als Reinterpretation bereits zugestimmter Regeln nach eigenen Maßstäben.

- Zum zweiten befanden sich die europäischen Mitglieder der Nuclear Suppliers Group – der Zusammenschluss der industriellen Lieferländer nuklearer Technik – in einer misslichen Lage, da sich diese Mitgliedsstaaten dort verpflichtet hatten, Exportkontrollen auf einige Materialien einzuführen, welche nach dem EURATOM-Vertrag frei im Gemeinsamen Europäischen Markt zirkulieren konnten. Sie standen also vor einem Vertragsbruch.

Zu Beginn nur mit diesen beiden Missionen beauftragt, gewann die Arbeitsgruppe zunehmend an Kompetenzen und wandelte sich zu einem das ganze Feld der nuklearen Nonproliferation abdeckenden, beratenden und entscheidungsvorbereitenden Organ. Bestimmend blieben dabei die Mitgliedsstaaten. Zwar sollte nach dem Londoner Bericht von 1981 die Kommission an den Arbeitsgruppen voll beteiligt werden, in der Praxis achteten jedoch vor allem Großbritannien und Frankreich darauf, dass, wann immer es um die aus den Römischen Verträgen ausgeklammerten sicherheitspolitischen Belange ging, die Kommission allenfalls die zweite Geige spielte.

1986 wurde die „Einheitliche Europäische Akte“ zur legalen Basis für zwischenstaatliche Kooperation im Bereich der Außenpolitik und stellte die Beteiligung der Kommission an den Verhandlungen sicher. In Folge dieses Schritts erweiterte die Gruppe ihre Aktivitäten rapide. Gemeinsame politische Erklärungen in den Generalkonferenzen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und in den UN-Sitzungen zu diesem Thema wurden Routine. 1990 gab der Rat eine substantielle Erklärung zur Nonproliferation ab und zum ersten Mal fanden regelmäßige EPZ-Konsultationen während der Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag (NVV) statt. Uneinigkeiten existierten noch immer, doch nahmen sie über die Jahre ab.

Frankreich wurde 1992 als letzter EU-Staat Mitglied des NVV. Im selben Jahr akzeptierten alle Mitgliedsstaaten eine Exportpolitik, die neue nukleartechnische Transfers in Länder ausschloss, in denen nicht alle nuklearen Aktivitäten unter IAEO-Schutz standen („full-scope-Sicherungsmaßnahmen“). Nach den Enthüllungen über Iraks geheimes Nuklearprogramm entwickelte die Union Initiativen, um das unzulängliche Verifikationssystem der IAEO umzugestalten; sie war ebenfalls in der Revitalisierung und Verbesserung der Nuclear Suppliers Group ab 1992 aktiv. Mitte der neunziger Jahre unterstützten alle EU-Mitgliedsstaaten ein komplettes atomares Testverbot und die Aufnahme von Verhandlungen über einen Vertrag zum Produktionsstop von Spaltmaterial zu explosiven Zwecken. Die Union trat 1995 für die unbegrenzte Verlängerung des NVV ein und führte eine höchst erfolgreiche Gemeinsame Aktion durch, mit der sie um die Unterstützung anderer Länder für diese Position warben. Im Anschluss an die Konferenz von 1995 setzte sich die Union – gegen die Bedenken der USA – für die Verwirklichung des „konstruktiven Dialogs“ zwischen nuklearen Lieferanten und Empfängern ein, den die Konferenz gefordert hatte. 2000 ging die EU in die NVV-Überprüfung mit einer Gemeinsamen Position, die eine allgemeine Politik für alle Bereiche des NVV formulierte und einige substanzielle Vorschläge im Bereich der nuklearen Abrüstung enthielt, z.B. die Forderung nach vermehrter Transparenz und nach der Einbeziehung taktischer Kernwaffen in den Abrüstungsprozess.

Im Rahmen der „Einheitlichen Europäischen Akte“ wurde 1986 zusätzlich eine Arbeitsgruppe für Chemische und Biologische Waffen gegründet. Sie koordinierte die Politik der Mitgliedsstaaten

während der Verhandlungen zum Chemiewaffenabkommen. Nach dem Vertrag von Maastricht wurden die verschiedenen Arbeitsgruppen in einem „Committee on Nonproliferation“ (CONOP⁵) zusammengeführt, das für die Entwicklung der GASP im gesamten Bereich der MVW- und Raketenproliferation verantwortlich war und ist, beispielsweise für die Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll für das Biowaffen-Übereinkommen.

1.4 Die Motivation für CTR: das Proliferationsrisiko und die Erfahrungen mit illegalem Handel nuklearen Materials

1.4.1 Das Proliferationsrisiko

Die EU sieht MVW-Proliferation zunehmend als allgemeines Risiko für die regionale Stabilität und für die Weltordnung an. Die Probleme, die für die Sicherheit des europäischen Territoriums durch die Proliferation in der Peripherie Nordafrikas und des Mittleren Ostens auftauchen, werden als begrenzt, aber real wahrgenommen. Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wird als ernsthaftes Sicherheitsproblem definiert, doch sind die Dringlichkeit und Unmittelbarkeit, die typisch für das Verständnis der USA sind, nicht charakteristisch für den europäischen Ansatz.

Sollten die Besitzer von MVW und Trägersystemen die Reichweite ihrer Raketen erweitern und zunehmend hochentwickelte Waffentechnologie erwerben, würde das die Bedrohung für Europa vergrößern. Befürchtet wird, dass Nordkorea, das angeblich Libyen, Iran und Irak unterstützt, oder der Iran, dessen Shahab IV-Mittelstreckenraketen einen beträchtlichen Teil Europas, Teile Deutschlands und Frankreichs eingeschlossen, erreichen könnten, solche Ziele verfolgen. Hinweise auf die Fortführung oder Reaktivierung der irakischen MVW-Programme geben Anlass zur Besorgnis.⁶ Proliferation ist überwiegend aus einem regionalen Kontext heraus zu verstehen: Weiterverbreitende Staaten begegnen ihren Nachbarn mit Misstrauen und versuchen, mit deren militärischen Fähigkeiten gleichzuziehen. Die primäre Motivation besteht in der existentiellen Abschreckung, um das Überleben der Nation und des Regimes zu sichern. Eine andere Intention – erkennbar in Iraks Denken vor 1991 – kann darin bestehen, die regionale Vorherrschaft durch den Besitz von MVW zu erlangen. Die Europäer vertrauen jedoch darauf, dass Führer von Staaten mit Massenvernichtungswaffen durch die überlegenen Fähigkeiten, über welche die westliche Allianz verfügt, von allen offensiven Aktionen gegen Europa abgeschreckt werden. Den Europäern stehen ferner diplomatische Mittel zur Verfügung, mit denen sie vermeintlich weiterverbreitende Staaten einbinden können; und sie befinden sich nicht in einer feindlichen Beziehung zu einem Staat,

5 „Die Arbeitsgruppe Nichtverbreitung (CONOP) ist eine GASP-Arbeitsgruppe. Sie gehört daher der 2. Säule der Gemeinschaft an. Sie tagt etwa vier bis sechs Mal pro Halbjahr bzw. Präsidentschaft. Teilnehmer sind „Hauptstadtvertreter“, die zu diesem Zweck nach Brüssel anreisen. Die Themen der Arbeitsgruppe Nichtverbreitung sind im Gegensatz zu den Inhalten der Gruppe Atomfragen nicht in erster Linie gesetzes- und verordnungs-, sondern vielmehr politikbezogen. Die Beschlüsse können ausschließlich im Konsens gefaßt werden. Sie umfassen Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen, die die Grundelemente der Gemeinsamen Außenpolitik der EU darstellen.“ EU-Abstimmung in Nuklear- und Nichtverbreitungsfragen. http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/vn/nuklearpolitik/con_op.html 02.12.2002.

6 Iraq's Weapons of Mass Destruction. The Assessment of the British Government, London 2002.

welcher der Proliferation von MVW verdächtigt wird (der Fall Iraks, eine partielle Ausnahme, wird weiter unten diskutiert). Eine Diplomatie Europas, in der das Thema der Proliferation in einen umfassenden regionalen, politischen, und ökonomischen Rahmen eingebunden ist, scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein passender Weg zu sein.

Könnten einer oder mehrere Proliferationsstaaten ihre MVW-Kapazitäten vergrößern, würde das zweifellos die Situation verändern. In diesem Punkt wächst in Europa die Besorgnis über den Zustand des militärischen Komplexes in der Russischen Föderation. Hinsichtlich der enormen Ressourcen an Waffen, Waffenmaterial, Technologie und Know-how in Russland ist es für eine reibungslose Entwicklung der europäischen Sicherheitsumgebung von wesentlicher Bedeutung, dass die Bemühungen der russischen Regierung, diese Ressourcen zu kontrollieren, erfolgreich sind. Grundsätzlich besteht auch die Gefahr des „Brain drains“, d.h., dass Wissenschaftler und Spezialisten aus der MVW-Produktion Russland verlassen, um ihr Wissen in anderen Ländern anzuwenden. Das russische Know-how kann dadurch in Länder gelangen, die MVW-Ambitionen hegen und mit Hilfe der russischen Fachleute ihre Waffenkapazitäten vergrößern. Besonders die Berichte über Unterstützung des iranischen Raketenprogramms durch russische Firmen nähren solche Bedenken, während die russische Arbeit am Busheer Nuklearreaktor in Europa mit mehr Gelassenheit gesehen wird als in den USA.⁷

1.4.2 Der illegale Handel mit nuklearem Material

Europa war zwischen 1992 und 1995 mit einer dreistelligen Anzahl von Fällen illegalen Handels mit spaltbarem und radioaktivem Material konfrontiert. Zuverlässige Statistiken darüber sind trotz zahlreicher Bemühungen nur schwer zu erhalten. Sowohl die IAEO und EURATOM als auch individuelle Länder führen Buch, aber nicht alle Fälle werden beiden Organisationen gemeldet; in vielen Fällen handelt es sich um unbestätigte Gerüchte und Falschmeldungen. Tatsächlich wird überwiegend mit radioaktiven Materialien wie Strontium, Cadmium oder Osmium gehandelt, jedoch nicht mit spaltbarem Material. Diese Substanzen stellen immerhin ein ernsthaftes Gesundheitsrisiko für diejenigen dar, die ihnen ausgesetzt sind, wurden jedoch in der Öffentlichkeit lange als weniger bedrohlich angesehen. Das Hauptaugenmerk lag auf der Gefahr, dass waffenfähiges Material auf den Schwarzmarkt gelangen könnte. Aus heutiger Sicht muss sich die Aufmerksamkeit jedoch auch auf nicht bombenfähiges Material richten, da auch die Strahlung radioaktiver Stoffe für terroristische Zwecke genutzt werden könnten. Das könnte z.B. in Form einer „Dirty Bomb“, bei der radioaktives Material durch das Zünden konventionellen Sprengstoffs über ein größeres Gebiet verteilt wird, geschehen.

Es sind ca. zwanzig Fälle des Handels mit spaltbarem Material bekannt. Das meiste davon war natürliches oder niedrig angereichertes Uran, offensichtlich als Kernbrennstoff für Kernreaktoren bestimmt und nicht für Kernwaffen geeignet. In einigen wenigen Fällen (ca. zehn) wurden kleine Mengen von waffenfähigem Material gefunden. Die Menge reichte von wenigen Milligramm

⁷ Vgl. Robert J. Einhorn/Gary Samore, Ending Russia's Assistance to Iran's Nuclear Bomb, in: Survival, Jg. 44, Nr. 2, Sommer 2002, S. 51-70.

Plutonium bis zu einigen Kilogramm hochangereichertem Uran. In keinem Fall war genug Material vorhanden, um eine Nuklearwaffe zu bauen.

Es ist bemerkenswert, dass in Deutschland die größte Anzahl von Fällen illegalen Handels nachgewiesen wurde. Gleichzeitig verringerte sich die Zahl der berichteten Vorkommnisse nach 1995 deutlich. Bis heute ist unklar, ob die Abnahme der Vorkommnisse eine verbesserte Sicherheit und Kompetenz im nuklearen Verantwortungsbereich der ehemaligen Sowjetunion, ausgefeiltere Strategien der Kriminellen oder die Wahl von alternativen, weniger gut kontrollierten Routen als die durch Westeuropa, signalisiert.

1.5 Die verstärkte Motivation für CTR: Das Risiko von MVW-Terrorismus

Der 11. September 2001 brachte die Drohung des Massenmords als terroristische Strategie und folglich unkontrollierte MVW-Proliferation in Europa in die Diskussion. Dadurch vergrößerten sich die Sorgen über den Zustand der großen russischen Arsenale. Dies erhöhte die Motivation für CTR in Europa. Der europäische Ansatz, auf die Terroranschläge zu reagieren, entfaltete sich vor dem Hintergrund vergangener Erfahrungen mit dem Linksterrorismus.

Mitte der siebziger Jahre war Westeuropa die wichtigste Bühne für linksterroristische Kampagnen, die Organisationen wie die „*Roten Brigaden*“ in Italien, die „*Rote Armee Fraktion*“ in Deutschland und die „*Action Directe*“ in Frankreich einschlossen. Zum linksextremen Separatismus gehören zusätzlich die *ETA* in Spanien und die *IRA* in Nordirland, zwei Gruppen, die noch immer aktiv sind. Im großen und ganzen konnten die europäischen Staaten diese Bedrohung erheblich vermindern. Während dieser Jahre wurde MVW-Terrorismus wenig beachtet, da der Gebrauch von MVW nicht mit den Interessen dieser Gruppen vereinbar schien. Es bestand Einigkeit über die „Jenkins Doktrin“, die nach dem angesehenen RAND Spezialisten Brian Jenkins besagte, dass „terrorists want a lot of people watching, not a lot of people dead“⁸. In Abwägung des Nutzens von MVW gegen die Nachteile, so Jenkins, werden sich Terroristen gegen eine Verwendung entscheiden. Ihr Ziel ist es, die Menschen auf ihre Seite zu ziehen, die jedoch durch Massenmord an Zivilisten abgestoßen würden. Terroristen haben wenig Interesse an der Verwüstung von Territorium, das sie als ihr eigenes „verheißenes Land“ ansehen. Die Probleme, an solche Waffen zu gelangen, technische Schwierigkeiten und die damit verbundenen Risiken werden sie dazu bewegen, sich gegen MVW zu entscheiden, da es auch viele weniger komplexe und leichter zu beschaffende Waffen gibt, die für ihre Strategien geeigneter sind. Argumente über Nuklearterrorismus wurden bereits vor 1990 ausgetauscht, aber das tatsächliche Eintreten wurde als wenig plausibel und unwahrscheinlich angesehen.⁹

Das Nachlassen des Linksterrorismus führte zu einem weitgehenden Verschwinden dieses Themas aus dem allgemeinen europäischen Sicherheitsdenken. Es blieben überwiegend lokale oder

8 Brian Jenkins, *International Terrorism: A new kind of warfare*, Santa Monica (RAND), 1974.

9 Z.B. Harald Müller, *Nuklearterrorismus – unvermeidlicher Begleiter der Kernspaltung?*, in: Wolfgang Gessenharter, Helmut Fröchling (Hg.), *Atomwirtschaft und innere Sicherheit*, MRS (Militär, Rüstung, Sicherheit) Band 50 (Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg), Baden-Baden (Nomos) 1989, S. 141-170.

regionale Aktivitäten, die als Problem der betroffenen Mitgliedsstaaten angesehen wurden: Großbritannien, Spanien und Frankreich (wegen des korsischen Separatismus) waren betroffen, jedoch nicht die EU als solche. Die Zusammenarbeit in Aufklärung, Verfolgung und Auslieferung wurde verbessert, aber es gab keine integrierte Europäische Politik jenseits der Erklärung, Terrorismusbekämpfung sei Teil des neuen „erweiterten Sicherheitspakets“ nach dem Ende des Kalten Kriegs. Die Radikalisierung des Terrorismus in anderen Teilen der Erde, vor allem in islamischen Ländern, wurde als weit entferntes Problem angesehen. Terrorismus wurde per Lippenbekenntnis als Sicherheitsanliegen eingeordnet, rangierte jedoch weit unten auf der Prioritätenliste.

Als am 20. März 1995 erstmals ein terroristischer Anschlag mit dem Nervengas Sarin in Tokio verübt wurde, begann sich diese Einstellung zu wandeln. Dass an diesem Tag 12 Menschen starben und 5.500 verletzt wurden, demonstrierte in drastischer Weise, dass der Gebrauch Chemischer Waffen mit relativ einfachen Mitteln relativ großen Schaden anrichten kann. Darüber hinaus wurde ersichtlich, dass terroristische Gruppen nicht länger vor dem Einsatz von MVW zurückschrecken.¹⁰ Dennoch führte auch der Anschlag in Tokio nicht zur Erarbeitung konkreter politischer Konzepte.

In den 90er Jahren wurde die zunehmende Schärfe von religiös inspiriertem islamischem Terrorismus durch einzelne Ereignisse deutlicher sichtbar. Frankreich wurde Mitte des Jahrzehnts zum Ziel einer massiven Kampagne von Bombenanschlägen und konnte 1994 den Plan vereiteln, ein großes ziviles Flugzeug in den Eiffelturm zu steuern. In Deutschland zog eine Gruppe, die ein „neues Kalifat“ zu bilden und die türkische Regierung abzusetzen beabsichtigt hatte, die Aufmerksamkeit auf sich. In Großbritannien gewannen radikale islamistische Stimmen aus der größten Einwanderergruppe (überwiegend pakistanischer Herkunft) zunehmend Gehör. Es gab jedoch keinen gemeinsamen Versuch, die Risiken einzuschätzen und zu deren Bewältigung gemeinsame Werkzeuge zu entwickeln. Wichtiger noch war die schwindende Aufmerksamkeit nach der offensichtlich erfolgreichen Kampagne der französischen Verantwortlichen gegen radikale islamische Kräfte.

Auf Unionsebene wurde die innere Sicherheit, einschließlich der Terrorismusbekämpfung, im Vertrag von Maastricht als für den 3. Pfeiler relevantes Thema angenommen. Für CTR spielt der 3. Pfeiler indes keine Rolle und wird insoweit in dieser Studie nicht berücksichtigt.

Erst in Folge des 11. September gewann die Problematik des MVW-Terrorismus neu an Brisanz. Das Interesse und die Bemühungen von Al Qaida, sich die notwendige Ausrüstung für MVW zu beschaffen und Waffen zu entwickeln, wurden mit großer Besorgnis zur Kenntnis genommen. Es besteht das Risiko, dass verzweifelte oder frustrierte Waffenexperten aus der vormaligen UdSSR dazu gebracht werden könnten, nicht nur einzelnen Nationen, sondern auch terroristischen Netzwerken ihre Fähigkeiten und Erfahrung zur Verfügung zu stellen. Ebenso könnten Waffen, Materialien oder Technologie von russischen Gebieten in Al Qaida Lager und Labors – wo immer diese sich nach dem Verlust ihrer Lager in Afghanistan befinden mögen –

10 Alessandro Politi, *European Security: The new transnational risks*, Chaillot Papers, Nr. 29, 1997. <http://www.iss-eu.org/12.12.2002>.

transportiert werden.¹¹ Diese Möglichkeit verschärft die Dringlichkeit von CTR-Projekten, d.h. von höheren Budgets und beschleunigten Aktivitäten. Ein terroristischer Anschlag mit MVW könnte weitaus größeren Schaden anrichten als die Attacken am 11. September.¹²

1.6 Die Entwicklung von CTR in der EU – Ein Überblick¹³

Der Schock über die Fälle illegalen Handels mit nuklearen Materialien motivierte die europäischen Regierungen, zu handeln. Infolgedessen betrat die EU die CTR-Arena Mitte der neunziger Jahre.

Die europäischen Institutionen wurden von Anfang an eingebunden: Die Europäische Kommission hatte bereits ein technisches Hilfsprogramm für die Staaten der ehemaligen Sowjetunion entwickelt, „Technical Assistance in the Commonwealth of Independent States“ (TACIS), was als Rahmen für Projekte in Verbindung mit CTR dienen kann (für mehr Details siehe Kapitel 5). EURATOM als spezialisierter Teil der Kommission hat Autorität und trägt die Verantwortung für alles spaltbare Material im Brennstoffkreislauf auf Unionsgebiet und unterhält ein Buchführungssystem. Zusätzlich schließt der Auftrag dieser Organisation die Förderung von Kooperation im Bereich nuklearer Reaktorsicherheit ein, auch wenn die Autorität über die Ausführung noch immer bei den Mitgliedsstaaten liegt. In jedem Fall gibt dies EURATOM ein legitimes Interesse im Bereich radioaktiven Materials.

Die Institutionen des zweiten Pfeilers wurden einbezogen, als das Problem von Schmuggel mit nuklearem Material zunehmend auf den Tagesordnungen von internationalen Organisationen wie der Nuclear Suppliers Group, der G 8, der IAEA und sogar der Überprüfungskonferenz des NVV stand. Seit diese Institutionen im Verantwortungsbereich der GASP liegen, befasst das leitende Komitee, CONOP (Committee on Nonproliferation), sich auf einer regulären Basis mit dieser Frage. Die Aufgabe von CONOP ist es, Programme und Dokumente zu entwickeln. Z.B. wird sowohl der Entwurf als auch die politische Evaluation einer Gemeinsamen Aktion im Bereich CTR zum großen Teil von diesem Komitee wahrgenommen, dem die einzelnen Mitgliedsstaaten Bericht über ihre eigenen Initiativen erstatten. Europäische Positionen zu internationalen Vorgängen wie z.B. Konferenzen über Nuklearhandel bzw. -terrorismus oder G8-Treffen über CTR-Fragen werden ebenfalls dort koordiniert und entwickelt. Die Koordination mit der Kommission ist gesichert durch die regelmäßige Anwesenheit eines Vertreters der Kommission als ordentlichem CONOP Mitglied.

Zwei Bereiche waren besonders geeignet für ein Engagement der EU in CTR-Projekten:

1. Das International Science and Technology Center (ISTC)

ISTC ist die wichtigste Maßnahme, um Projekte von Wissenschaftlern und Technikern aus den MVW-Labors und Produktionsanlagen in Russland und Ukraine zu unterstützen. Die Kommission

11 Zur Problematik des sog. Brain Drains in Russland siehe Moody, R. Adam: Proliferation Implications of the Brain Drain. Post Soviet prospects, Jg. IV, #12, December 1996. www.csis.org/ruseura/psp/pspiv12.html 02.10.2002.

12 Vgl. How to fight terrorism efficiently and permanently? www.iansa.org/news/terrorism/fight_terror.doc 07.10.2002.

13 Zum Hintergrund der Europäischen Sicherheitspolitik siehe z.B. Helene Sjursen, Missed opportunity or eternal fantasy? The idea of an European security and defence policy, in: John Peterson/Helene Sjursen (Hg.), A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP, New York, London (Routledge), 1998, S. 95-112.

mit ihrer technischen Fachkenntnis, finanziellen Flexibilität und dem Hintergrund der nuklearen Forschungszentren – mit deren Hilfe Vorschläge evaluiert werden – war ein idealer Partner für dieses Vorhaben und assistierte sowie finanzierte ISTC von Anfang an.

2. Der nukleare Sektor

Zum anderen bot sich der zivile nukleare Sektor mit seinen immensen Problemen, die für die europäische Öffentlichkeit durch den Zwischenfall in Chernobyl in drastischer Weise deutlich geworden waren, für Aktivitäten an. Hier kam der Union ihr langjähriges Engagement im Bereich der Reaktorsicherheit zugute. Das starke Interesse an der Verhinderung einer weiteren radioaktiven Katastrophe war eine bedeutende Motivation, aktiv zu werden, noch bevor die Problematik nuklearen Schmuggels auftrat. Konsequenterweise wurde die Union, geführt durch die Kommission, zum führenden Anbieter von Hilfsleistungen für die Reaktorsicherheit in der ehemaligen Sowjetunion. Dies lief nicht ohne Kontroversen ab, da gegen den weiteren Gebrauch nuklearer Energie von Regierungen Einspruch erhoben wurde, die der Atomenergie grundsätzlich kritisch oder sogar ablehnend gegenüber standen. Österreich und seit 1999 Deutschland führten dabei die Opposition an. Trotzdem leistete die EU eine kontinuierliche und starke Unterstützung für nukleare Sicherheit.

Nukleare Sicherheit ist nur sehr indirekt mit Proliferation und Terrorismus verbunden. Ihre Messinstrumente sind jedoch geeignet, das Austreten von radioaktiver Strahlung und entsprechendem Material zu entdecken oder dem vorzubeugen. Dies dient nebenbei dem Zweck physischer Sicherheit: Zuverlässigkeitstests für das Reaktorpersonal erhöhen zugleich die Sicherheit des Spaltmaterials. Vorschriften zur kompletten Dokumentation geben präzise Auskunft, wo sich welches und wieviel Spaltmaterial befindet. Regeln zur sicheren Lagerung von spaltbarem Material und abgebranntem Brennstoff tragen dazu bei, unautorisierte Personen am Zugang zu diesen Materialien zu hindern. Das Angebot von Technologie und Ausrüstung zur Verbesserung der Sicherheit von Nuklearreaktoren erschwert die Sabotage von Nuklearanlagen.

Von diesem Ausgangspunkt aus wurden unter TACIS ab 1992 zunehmend Programme auf den Weg gebracht, die direkter auf CTR im Nuklearbereich ausgerichtet waren.

Der Eintrittspunkt in andere MVW-Bereiche und in die Raketenthematik war durch die institutionellen Bedingungen der EU nicht eindeutig vorgezeichnet. Im EURATOM-Vertrag wurde der Nuklearsektor als Integrationspriorität benannt und die Organisation als Teil der Kommission verankert. Eine solche Priorität wurde der MVW-Problematik aber nicht überall beigemessen. Der Bereich von dual-use Materialien, Ausrüstung und Technologien der Entwicklung von biologischen und chemischen Stoffen fällt zwar in den Zuständigkeitsbereich der Kommission, speziell für Waffen vorgesehene Substanzen und fertige Waffen jedoch nicht. Der dual-use-Bereich ist für Raketen kleiner, da eine Rakete stets dem Waffentransport dient, und sie somit um so mehr vom supranationalen Zuständigkeitsbereich (der Gemeinschaft) der Unionsverträge entfernt.

Der einfachste Weg des Engagements war die Unterstützung von ISTC. Dieses Zentrum wurde in erster Linie für Wissenschaftler und Ingenieure aus der Nuklearwaffenforschung konzipiert, die Förderungsmöglichkeiten wurden jedoch zunehmend auch Wissenschaftlern anderer Disziplinen angeboten.

Für das übergeordnete Ziel CTR kam es nur langsam zu einem rechtlichen und institutionellen Rahmen. Es begann mit dem Politischen Kooperationsabkommen (PKA) zwischen der EU und

Russland und wurde durch die Gemeinsame Strategie (GS) der EU für Russland im Juni 1999 genauer spezifiziert. Doch erst die Gemeinsame Aktion (GA) „Establishing a European Union Cooperation Programme for Non-Proliferation and Disarmament in the Russian Federation“ vom Dezember 1999 gab der Union und ihren Mitgliedsstaaten eine einheitliche Ausrichtung im Bereich der Threat Reduction. Diese drei Elemente des rechtlichen Rahmens werden im nächsten Kapitel detaillierter beschrieben.

2. Der rechtliche Rahmen

Als das kommunistische System in der ehemaligen UdSSR zusammenbrach, fehlte es der EU noch an einer klaren Strategie und an Vision, wie die neuen unabhängigen Staaten, darunter Russland, in den europäischen Einigungsprozess zu integrieren seien.¹⁴ Die Beziehungen zwischen den Staaten mussten im Hinblick auf die veränderte Sicherheitslage überdacht werden. Die Bedrohung und die Feindseligkeit des Kalten Kriegs waren gewichen, doch an deren Stelle trat die Sorge um die politische und wirtschaftliche Stabilität in Osteuropa. Von Anfang an bestand aus vielerlei Gründen kein Zweifel über die Bedeutung Russlands in diesem Prozess:

- seine geostrategische Lage in Nachbarschaft zu beinahe allen für Europa ökonomisch oder strategisch bedeutenden Regionen (z.B. Naher Osten, Zentralasien, Ostasien);
- seine Größe, Bevölkerungszahl und – ungeachtet des desolaten Zustands seines Militärs – seine Stärke als Nuklearmacht;
- die Sorge, ob und in welchem Maß die Anlagen, Materialien und Technologien seines MVW-Komplexes tatsächlich unter Kontrolle der neuen Behörden standen.
- sein Ressourcenreichtum und wirtschaftliches Potenzial, wenn die laufenden Reformen erfolgreich abgeschlossen sein werden;
- seine unmittelbare Nachbarschaft zur EU, die ihre Grenze in Finnland mit Russland teilt;
- die prekäre Lage der russischen Exklave Kaliningrad, die hinsichtlich der Zugangsbedingungen für russische Bürger im Zuge der Osterweiterung der EU schwierige und konfliktthaltige Probleme aufwirft.

Die letzten beiden Aspekte gewinnen zusätzlich an Bedeutung, wenn durch die EU-Erweiterung eine noch engere Nachbarschaft mit Russland entsteht. Gegenseitige Sicherheit ist für beide Seiten ein Thema von enormer Bedeutung und hat die Gestaltung der Beziehung von Anfang an geprägt.

Russland spielt eine herausragende Rolle in den auswärtigen Beziehungen aller europäischer Staaten. Dennoch sind Geographie, Geschichte und politische Präferenzen keineswegs identisch, und ebenso gibt es Unterschiede in den politischen Prioritäten. Russland muss nach dem Zerfall der bipolaren Weltordnung seine Rolle im Gefüge neu finden. Dabei ist nicht auszuschließen, dass

14 Jackie Gower, *Russia and the European Union*, in: Mark Webber (Hg.), *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?*, London (Macmillan Press), 2000, S. 66-97.

seine geostrategischen Interessen denen der EU-Mitgliedsstaaten entgegenstehen. Ein Versuch, die EU-Mitglieder gegeneinander auszuspielen, könnte die Kluft zwischen ihnen vergrößern, was dem Projekt GASP und der Integration abträglich wäre.

Der hier geschilderte Rahmen besteht aus dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) von 1994, der Gemeinsamen Strategie (GS) von 1999, und der Gemeinsamen Aktion (GA), ebenfalls von 1999. Diese Dokumente bilden den normativen Rahmen, in dem CTR-Projekte gestaltet werden.

2.1 Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)

Das PKA wurde 1994 unterzeichnet, trat aber erst nach mehr als drei Jahren in Kraft. Nach Angaben der EU hat es gegenseitiges Verstehen und Interesse verstärkt,¹⁵ auch wenn die Vertragsparteien unterschiedliche Prioritäten setzten: Russland betonte eher die wirtschaftlichen Aspekte des Abkommens, die EU die politischen.¹⁶

Die für CTR wichtigsten Elemente der PKA sind die Betonung von politischem Dialog und die Einrichtung neuer Institutionen. Diese Bereiche sind eng verknüpft, da die neuen Institutionen den Dialog ermöglichen bzw. intensivieren helfen sollen. Er hat zum Ziel, „... (to) bring about an increasing convergence of positions on international issues of mutual concern thus increasing security and stability“¹⁷. Der Dialog ist auf unterschiedlichen Ebenen institutionalisiert¹⁸:

- Die präsidiale Ebene, auf der sich die Präsidenten Russlands, des Rates und der Kommission der EU zweimal jährlich treffen.
- Die ministeriale Ebene, auf welcher der Kooperationsrat eingerichtet ist. Dieser Rat besteht aus Regierungsmitgliedern Russlands und aus Mitgliedern des Rates und der Kommission der EU, bei Bedarf kann zusätzlich die EU-Troika¹⁹ hinzugezogen werden. Dieser Rat tritt einmal jährlich und bei Bedarf zusammen.
- Die parlamentarische Ebene, auf der das Parlamentarische Kooperationskomitee zusammentritt. Es setzt sich aus Mitgliedern des Russischen und des Europäischen Parlaments zusammen und trifft sich einmal jährlich. Den Vorsitz haben im Wechsel Mitglieder der russischen und der europäischen Delegation inne.

15 Vgl. Overview EU's relation with Russia. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm 08.02.2002.

16 Christian Meier, EU-Russland: Von pragmatischer Zusammenarbeit zu strategischer Partnerschaft?, in: Klaus Schubert/Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hg.), Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik, Opladen (Leske & Budrich), S. 103-120.

17 PKA EU-Russia http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/PKA/PKA_russia.pdf 11.02.2002, S. 10.

18 Vgl. ebd., Art. 6, 7, 8, 90, 95.

19 In der Troika treten die derzeitige und die zukünftige Ratspräsidentschaft, der Generalsekretär der GASP und ein Vertreter der Kommission zusammen. The EU's relation with Russia. http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ 17.05.2002.

- Die Senior Officials-Ebene, auf der offizielle Vertreter Russlands und die EU-Troika zusammentreten.
- Die diplomatische Ebene.
- Die Expertenebene.

Im PKA ist nicht nur die Absicht zum Dialog, sondern darüber hinaus die Planung weiterer Schritte festgehalten. Die Implementierung in einem Netzwerk unterschiedlicher Ebenen hat den Vorteil, dass eine größere Ausgewogenheit im Dialog zustande kommt und Themen besser delegiert werden können, so dass Gespräche auf höchster Ebene auf die wichtigsten Themen fokussiert bleiben.

Der Erfolg dieser Strategie ist, dass im Bereich der Sicherheitspolitik tatsächlich die Kooperation zugenommen hat, vor allem nach der *Joint declaration on strengthening dialogue and cooperation*²⁰. Außen- und Sicherheitspolitik ist zu einem festen Gesprächsbestandteil der Dialogtreffen bis hin zur höchsten Ebene geworden²¹. Es werden inzwischen explizit Themen wie CTR angesprochen: „We have emphasised mutual interest in further developing our dialogue and interaction on non-proliferation, disarmament and arms control, and pointed out the significance of realising our commitments and obligations in this field“²². Das PKA bietet einen Rahmen, um im Dialog Sicherheit zwischen Russland und der EU zu entwickeln und CTR darin zu platzieren. Es bildet das Fundament, auf der Dialogforen und praktische Projekte der CTR in eine Wechselbeziehung treten können.

2.2 Die Gemeinsame Strategie (GS)

Die Gemeinsame Strategie ist nach dem Amsterdam-Vertrag ein Instrument, das auf Einstimmigkeitsgrundlage die Rahmenziele und -schritte einer bestimmten politischen Aktivität festlegt, während nachfolgende Einzelschritte gegebenenfalls mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können (in der Praxis wird im allgemeinen jeder Schritt einhellig festgelegt). Im Feld der CTR dient die Gemeinsame Strategie vom Juni 1999 als ein Bindeglied zwischen der EU als Organisation, vertreten durch die Kommission, und der EU als Verbindung unterschiedlicher Nationalstaaten, vertreten durch den Rat. Sie dient dazu, das PKA zu implementieren und zu spezifizieren, die Politik beider Seiten zu koordinieren und durch Synergieeffekte bessere Ergebnisse zu erzielen.²³ Die Strategie wurde, wie im Vertrag von Amsterdam vorgeschrieben, vom Rat in enger Anlehnung an das PKA formuliert.

20 Joint Declaration on strengthening dialogue and cooperation on political and security matters in Europe, http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_30_10_00/stat_secu_en.htm 15.04.2002.

21 Vgl. EU-Russia summit Joint statement, 17.05.2001, Art. 9, http://europa.eu.int/comm/externalrelations/russia/summit17_05_01/statement.htm 08.02.2002

22 Ebd. Art. 12.

23 Marc Gottschald, Die GASP von Maastricht bis Nizza. Die Ergebnisse und Beschlüsse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU seit ihrer Entstehung bis zum Vertrag von Nizza, Baden-Baden (Nomos), 2001, S. 119.

Ihr Wortlaut stellt einen Kompromiss dar. Die Vertreter der Mitgliedsstaaten waren sich keineswegs über alle Punkte der Strategie einig, Großbritannien und Frankreich hätten den Entwurf gerne konkreter, Belgien dagegen offener formuliert gesehen. Haukkala spricht von dem Formulierungsprozess als einer „Christmas tree method“:

„Once the general principles, the bulk of the tree, were in place the member states were allowed to add their own decorations to the strategy. (...) The (...) method has, however, proven unsatisfactory in reality. The document lacks agreement on the most important issue areas and lacks a definition of clear priorities within those areas that are singled out as being important.“²⁴

Dass dennoch eine Strategie zustande kam, spricht für die Konsensfähigkeit des Rates, denn die *Common Strategy of the European Union on Russia* vom 04.06.1999 war die erste, die der Rat nach dem Vertrag von Amsterdam verabschiedete²⁵. Dies war ein Ausdruck für die hohe Priorität, welche die EU der Kooperation mit Russland einräumte. Es war ferner ein Versuch, einen rechtlichen Rahmen für Bereiche zu schaffen, die durch die Tätigkeit der Kommission allein nicht abgedeckt sind; dazu zählt die Abrüstungspolitik.

Der zweite Pfeiler der EU hat allerdings ein Janusgesicht: Einerseits werden die Interessen der Staaten koordiniert und dadurch Synergieeffekte erzielt; nationale Entscheidungsträger können ihre eigenen nationalen Ziele allerdings nicht vollständig durchsetzen. Die eigenen Interessen so weit wie möglich durchzusetzen ist eher im Alleingang als in Kooperation möglich, denn Entscheidungsfindung mit anderen erfordert stets Kompromisse. Es besteht die Gefahr einer Politik des „kleinsten gemeinsamen Nenners“:

„Member states will almost certainly continue to try to keep the formulation of the common strategies as broad as possible, so as not to see their hands tied subsequently in a ... decision“²⁶.

Wie oben erwähnt, ist jedoch auch dieser Befund nicht zwingend, Staaten können ebenso Interesse an konkreten Abkommen und Formulierungen haben. Dennoch bleibt es eine schwierige Aufgabe, die Ziele verschiedener Staaten unter ein Dach zu bringen und parallel dazu effektive Werkzeuge auch im Interesse des Partners zu entwickeln. Diese Schwäche weist jedoch in die Richtung, in welche die EU gehen sollte, um ihre Handlungsmöglichkeiten zu optimieren: Überprüfbare Effektivitätskriterien helfen, eine solche Strategie und die ihr folgende Praxis weiterzuentwickeln. Dem kommt die EU entgegen, indem eine Evaluation bereits geplant ist:

„Preparatory work on a fundamental review of the best way to use common strategies in the light of experience should start under the Danish Presidency so that the Council can make appropriate recommendations to the European Council in good time before the first of the present common

24 Hiski Haukkala, *The Making of the European Union's Common Strategy on Russia*, in: Hiski Haukkala/Sergei Medvedev (Hg.), *The EU Common Strategy on Russia. Learning the grammar of the CFSP*, Helsinki (Finnish Institute of International Affairs), 2001, S. 22-79, Zitat S. 50.

25 Erst im Vertrag von Amsterdam wurde dieses Instrument geschaffen. Vgl. Thomas Läufer (Hg.), *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen*, Bonn (Europa Union Verlag), 2000, S. 25-26, Titel V, Art. 11 und 12.

26 Stephan de Spiegeleire, *The implementation of the EU's Common Strategy on Russia*, in: Hiski Haukkala/Sergei Medvedev (Hg.), *The EU Common Strategy on Russia. Learning the grammar of the CFSP*, Helsinki (Finnish Institute of International Affairs), 2001, S. 81-116, Zitat S. 106.

strategies expires (Russia, June 2003). (...) Meanwhile, the implementation of the existing strategies will be improved in accordance with the joint report.“²⁷

Dazu sollten ferner die Erfahrungen aus anderen Gemeinsamen Strategien hinzugezogen werden²⁸. Diese Reflexion ist um so wichtiger, als diese Verträge die wirksamsten Instrumente der EU für CTR sind.

2.3 Die Gemeinsame Aktion (GA)

Am 17. Dezember 1999 etablierte die EU eine Gemeinsame Aktion des Rates für Nichtverbreitung und Abrüstung in der Russischen Föderation nach dem Vorbild des CTR-Programms der USA. Mit der Gemeinsamen Aktion verfügt sie seit dem Maastricht-Vertrag über ein politisches Mittel, um Vorgehen und Aktivitäten der Mitgliedsstaaten in einem bestimmten Politikfeld einheitlich festzulegen und durchzuführen.²⁹ Die GA betrifft die Aktivitäten der Mitgliedsstaaten und gehört damit zum zweiten Pfeiler der EU, gelegentlich werden jedoch auch Aktivitäten der Kommission unterstützt.

Ausgangspunkt ist wiederum das PKA, in dem bereits auf die zunehmende Konvergenz der russischen und europäischen Positionen im Bereich von Sicherheit und Stabilität hingewiesen wird. Die EU erklärt darauf aufbauend ihre Bereitschaft,

„to promote cooperative risk reduction activities and the safe and secure dismantlement of WMD-related resources in Russia“³⁰ und „to provide a legal and operational framework for an enhanced European Union role in cooperative risk reduction activities in the Russian federation through project-orientated cooperation“³¹.

Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Aktion werden zusätzlich und parallel zu Projekten einzelner Mitgliedsstaaten oder der Kommission durchgeführt. Sowohl einzelne Mitgliedsstaaten als auch die Kommission können Projektvorschläge einreichen. Die Projekte sind unterschiedlich gestaltet, die Verantwortung für die Durchführung kann bei einem Mitgliedsstaat oder der Kommission liegen, oder beide Seiten arbeiten zusammen und unterstützen das Projekt finanziell und mit anderen geeigneten Ressourcen. Eine Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten ist ebenfalls möglich, das Instrument ist insgesamt flexibel handhabbar.

27 28 Januar 2002: Annual review of the effectiveness of Common Strategies, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/gac.htm#cs280102 05.04.2002.

28 Z.Zt. sind zwei weitere Gemeinsame Strategien implementiert, eine für die Ukraine, und eine für die Mittelmeerregion. Vgl. Marc Gottschald, Die GASP von Maastricht bis Nizza. Die Ergebnisse und Beschlüsse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU seit ihrer Entstehung bis zum Vertrag von Nizza, Baden-Baden (Nomos), 2001, S. 120.

29 Vgl. ebd., S. 31.

30 Council Joint Action of 17 December 1999 Establishing a European Cooperation Programme for Non-Proliferation and Disarmament in the Russian Federation. (1999/ 878/CFSP) www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_disarmament 16.05.2002, Präambel (2).

31 Ebd., Art. 1:2.

Doppelarbeit sollte vermieden werden. Dazu müssen die zur GA gehörenden Programme wie auch die Hilfsprogramme in Russland insgesamt koordiniert werden. Kommission und Rat sind verantwortlich, diese Koordination zu leisten.

Die Kommission hat die Aufgabe, die Projekte vorzubereiten und zu überwachen (Supervision), die Generaldirektion GASP der EU ist verantwortlich für die Finanzierung der Infrastruktur. Als administratives Element wird ein Expertenteam und eine spezielle Einheit in Moskau für ein Verbindungsbüro gestellt, um den Mitgliedsstaaten bei der Identifizierung passender Projekte behilflich zu sein und eine ordnungsgemäße Investition der Gelder zu überwachen. Die Kommission berichtet dem Rat, der jährlich einen Bericht erstellt; zusätzlich sind unabhängige Anhörungen geplant.

Zur Etablierung der für 1999 und 2000 geplanten Programme wurde aus EU-Mitteln ein Budget von insgesamt 8.9 Mio. EUR veranschlagt, den für 2001 und 2002 geplanten Programme wurden 6.08 Mio. EUR zur Verfügung gestellt.³² Die Dauer der Gemeinsamen Aktion richtet sich nach der Gemeinsamen Strategie, falls der Rat nicht anders entscheidet³³. Die Zahlungen erfolgen über die gesamte Dauer der GA.

3. Entscheidungsstrukturen

Internationale Politik in der EU verläuft auf zwei Pfaden: Auf dem Pfad der Gemeinschaft (1. Pfeiler) und auf dem der GASP (2. Pfeiler). Auf Gemeinschaftsebene handelt es sich um internationale Programme der Mitgliedsstaaten, auf GASP-Ebene jedoch um Koordinierung der Politik aller Mitgliedsstaaten.³⁴ Diesen beiden Kategorien kommt in EU-Entscheidungsprozessen jedoch eine unterschiedliche Bedeutung zu, denn die Union kann nur über die Kompetenzen verfügen, welche die Gemeinschaft ihr zugesteht. Peterson/Bomberg erläutern diese Unterscheidung anhand von drei Entscheidungsebenen: Der supersystemischen, der systemischen und der subsystemischen Ebene.³⁵ Der Einfluss der Kommission auf die Entscheidungsprozesse nimmt absteigend zu, ist daher auf der supersystemischen Ebene am geringsten und auf der subsystemischen Ebene am größten. Alle drei Kategorien betreffen jedoch Entscheidungsprozesse für Russland:

1. Auf der supersystemischen Ebene werden richtungsweisende Entscheidungen für die gesamte EU getroffen. Die Prozesse laufen auf höchster Ebene ab, z.B. im Rahmen der Treffen des

32 Vgl. Council Joint Action of 17 December 1999 (1999/878/CFSP). www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_disarmament 16.05.2002. Council Decision of 25 June 2001 (2001/493/CFSP). http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_agreements_and_docs 30.07.2002.

33 Die Gemeinsame Strategie ist für die Dauer von vier Jahren vorgesehen. Im Juni 1999 veröffentlicht, wird sie im Juni 2003 enden, jedoch mit Option auf Verlängerung, Überprüfung und Adaption durch den Rat.

34 Vgl. Michael Smith, The EU as an international actor, in: Jeremy J. Richardson (Hg.), European Union. Power and Policy-Making, New York, London (Routledge), S.247-262.

35 John Peterson/Elizabeth Bomberg, Decision-making in the European Union, Houndmills, Basingstoke, Hampshire (Macmillan Press), 1999.

Europäischen Rats. In diesem Gremium treten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten zusammen und entwickeln allgemeine politische Leitlinien für die EU.³⁶ Ein Beispiel dafür ist das Engagement der EU in der „Zehn plus Zehn über Zehn“-Initiative der G8.

2. Auf der systemischen Ebene werden Standards und Ziele entwickelt, um die auf supersystemischer Ebene getroffenen Entscheidungen umzusetzen. Solche Entscheidungen werden z.B. vom Rat der EU getroffen. Ein Beispiel dafür ist die Gemeinsame Aktion des Rates „Council Joint Action of 17 December 1999 establishing a European Cooperation Programme for Non-Proliferation and Disarmament in the Russian Federation“.³⁷

3. Auf der subsystemischen Ebene werden die systemischen Entscheidungen umgesetzt und an die bestehenden Ziele und Programme adaptiert. Solche Entscheidungen werden von der Kommission oder von Arbeitsgruppen getroffen. Ein Beispiel dafür ist die Gewährung der Finanzierung des ISTC-Projekts 1292 „Chemical Tagging of Explosives“ (siehe Kapitel 4.3).

Der Einfluss der Kommission auf die Richtung, in welche die EU sich bewegt, ist begrenzt, denn sie agiert am stärksten auf der Ebene, auf der Ziele *umgesetzt* werden. An der *Formulierung* von Zielen ist sie nur begrenzt beteiligt. Für CTR bedeutet dies, dass es eher in den Händen der Nationalstaaten liegt, CTR in Russland voranzutreiben. Es liegt jedoch an der Kommission, dass die Ziele effektiv umgesetzt werden. Sie hat mehr Gestaltungs- als Entscheidungskompetenz und ist herausgefordert, diese einzusetzen.

3.1 Erster Pfeiler

Das im Bereich des ersten Pfeilers für CTR relevante Programm der EU ist TACIS, es ist der Generaldirektion³⁸ (GD) Außenbeziehungen zugeordnet. Im Rahmen des DG werden Programme und Projekte inhaltlich gestaltet, auch die Zuteilung von Finanzen und Mitteln erfolgt nach dieser Struktur, die Implementierung ist jedoch Aufgabe des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid.³⁹ Das Büro ist Teil der Kommission und agiert daher hauptsächlich auf der subsystemischen Ebene. Von dort wird das Management der Projekte nach regionalen oder inhaltlichen Schwerpunkten organisiert. Das TACIS-Projekt ENVRUS 9705 gehört zum Bereich A4 (Energie, Transport,

36 Vgl. Der Europäische Rat. <http://ue.eu.int/de/summ.htm> 07.10.2002.

37 Council Joint Action of 17 December 1999 establishing a European Cooperation Programme for Non-Proliferation and Disarmament in the Russian Federation (1999/878/CFSP). www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_disarmament 16.05.2002.

38 Es gibt 23 solcher Generaldirektionen unter der Kommission. Für weitere Informationen siehe: Die Generaldirektionen und Dienste der Europäischen Kommission. http://www.europa.eu.int/comm/dgs_de.htm 22.08.2002.

39 Dieses Büro ist in allen Phasen der Projekte für deren Durchführung und für die Evaluation der Projekte verantwortlich. Es wurde 2000 ins Leben gerufen, um das Management der Projekte qualitativ zu verbessern, die Implementierung der Projekte zu beschleunigen, eine höchstmögliche Beachtung internationaler Standards zu gewährleisten und um den Einfluss der EU im Entwicklungsbereich zu vergrößern. Vgl. Bessere Verwaltung der Außenhilfe der Kommission: Ein zentrales Anliegen der Reform der Kommission. www.europa.eu.int/comm/europeaid/general/mission_ame1_de.htm 22.08.2002.

Infrastruktur), in der Regionalabteilung Europa, Transkaukasien, Zentralasien⁴⁰. Dieses Büro ist in der gesamten Zeit eines Projekts für das Management zuständig, für die Auswahl wie auch für die Evaluation.

Für das jeweilige Haushaltsjahr werden die zur Verfügung stehenden Gelder auf verschiedene Rubriken aufgeteilt⁴¹, um die operativen Kosten der Projekte zu decken. Für administrative Kosten ist ein gesondertes Budget vorgesehen. Der für TACIS relevante Bereich ist External Action, diese Mittel werden wiederum auf spezifische Bereiche verteilt, für TACIS ist dies „Cooperation with partner countries in eastern Europe and central Asia and the western Balkan countries“. Für den Osteuropa/Zentralasien-Bereich werden 2002 rund 1.300 Mio. EUR ausgegeben. Zum Vergleich: Das ist mehr, als beispielsweise für den gesamten Bereich „Verbraucherschutz, Binnenmarkt, Industrie und transeuropäische Netze“ ausgegeben wird.⁴²

Für den Zeitraum von 2000-2006 wurde ein Budget für TACIS in Höhe von 3.138,- Mio. EUR beschlossen. Im Rahmen des *TACIS National Program* wurden 90 Mio. EUR für Russland in den Jahren 2002 und 2003 zur Verfügung gestellt. Das neue CTR Programm der EU, „Umwelteffekte im Bereich der Zerstörung von Chemischen Waffen“ erhält beispielsweise 3 Mio. EUR⁴³. Vorschläge für Projekte können sowohl Mitglieder der Kommission als auch Vertreter der EU-Mitgliedsstaaten einbringen. Nach Zustimmung des Rates liegt die letzte Entscheidung beim TACIS Management Komitee.⁴⁴ Ist ein Projekt beschlossen, erfolgt ein sog. *call for tender*, auf den hin unterstützende Organisationen oder einzelne Personen aus den EU-Mitgliedsstaaten oder auch aus dem Empfängerland sich als Projektträger bewerben können⁴⁵.

Ein Sonderfall unter TACIS sind die ISTC-Programme, die von der EU nur verwaltet und finanziert, nicht aber entworfen und gestaltet werden. Bei ISTC handelt es sich ausschließlich um Forschungsprojekte. Einzelne Wissenschaftler, Arbeitsgruppen, Institute sowie staatliche und nicht-staatliche Organisationen aus den GUS-Staaten können Vorschläge für Projekte einreichen. Das Governing Board von ISTC in Moskau entscheidet über die Durchführbarkeit und Relevanz

40 Siehe Europe Aid Organisationsplan. http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/general/struct_de.htm 22.08.2002.

41 Als Richtlinie zur Budgetverteilung wurde ein finanzieller Rahmen für den Zeitraum 2000-2006 erstellt, der nicht überschritten werden sollte. Siehe EU-Haushalt und mittelfristige Finanzplanung. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Europa-und-internationale-Beziehungen/Haushalt-und-Finanzen-der-EU-> 554.htm 15.05.2002.

42 Vgl. ebd. Im Gesamtbudget wird zwischen Verpflichtungen und Zahlungen unterschieden, der Durchschnitt dieser beiden Werte wird hier verwendet. Für weitere Erklärungen von Verpflichtungen und Zahlungen siehe: Der Finanzrahmen der Europäischen Union. [http://www.europa.eu.int/comm/budget/ financialfrwk/index_de.htm](http://www.europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_de.htm) 22.08.2002. Zu den Budgetprozessen der Europäischen Union siehe auch Laffan/Shackleton (1996): 71 ff.

43 Marc Deffrennes, European Union Programs in the field of Non Proliferation and Disarmament. Summary-Period 1992-2001. 1. März 2001. Das Dokument kann über Hr. Deffrennes bezogen werden. Mr. Marc Deffrennes, Head of Sector Non Proliferation and Disarmament, European Commission. marc.deffrennes@cec.eu.int.

44 Zur Annahme oder Zurückweisung eines Vorschlags siehe vgl. Mitentscheidungsverfahren, www.europa.eu.int/prelex/aide.cfm?CL=de&page=codec 22.08.2002.

45 Das unter „Abrüstungsprojekte der EU in Russland“ dargestellte TACIS Projekt im Bereich der Abrüstung von CW, ENVRUS 9705, wird z.B. von SOFRECO aus Frankreich unterstützt. www.sofreco.com 16.05.2002.

der Vorschläge, sowie über deren Übereinstimmung mit ISTC-Prinzipien⁴⁶. Befürwortet das Gremium die Projekte, werden die Vorschläge an die Finanzierungspartner – neben der EU sind dies die USA, Japan, Südkorea, private Partner und einzelne Mitgliedsstaaten der EU⁴⁷ – weitergereicht. Die EU hat für ISTC im Rahmen des TACIS-Budgets einen bestimmten Betrag vorgesehen, der nicht überschritten werden darf. Innerhalb dieses Spielraums können jedoch neue Projekte angenommen und gefördert werden. Das Governing Board von ISTC beschließt somit über die wissenschaftliche Durchführbarkeit und Relevanz der Projekte, die finanzierenden Partner entscheiden über ihre Beteiligung daran. Das Governing Board ist die zentrale Entscheidungsinstanz von ISTC, die EU fungiert als ein Partner.

ISTC verfolgt einen „Bottom-Up-Ansatz“: Forschungsprojekte werden nicht von den Geldgebern, sondern von den Wissenschaftlern selbst entwickelt. Die Wissenschaftler müssen selbst die Förderung ihrer geplanten Projekte beantragen. Dieser Antrag geht an ein unabhängiges Wissenschaftlergremium (das ISTC Governing Board), was über die Durchführbarkeit und die „Förderungswürdigkeit“ des Projekts entscheidet.⁴⁸ Befürwortet dieses Gremium das Projekt, und die EU stimmt mit diesem Befund überein, wird es mit Mitteln der EU gefördert. Die russischen Wissenschaftler sind die direkten Empfänger dieser Gelder. Sie verwalten die Budgets selbst und entscheiden über den bestmöglichen Einsatz der Mittel. Bürokratie, die häufig die Effektivität der Hilfeleistung in Russland behindert, wird so umgangen. Die Wissenschaftler müssen sogar ihren Ausweis vorlegen, um auf der Bank auf ihr ISTC-Konto zugreifen zu können. Es gibt keine Möglichkeit für jemand anderen, das Geld zu anderen Zwecken zu verwenden. Dieser Bottom-Up-Ansatz stellt sicher, dass das Geld tatsächlich an den vorgesehen Stellen ankommt. In der Verwaltung der Budgets unterliegen die Wissenschaftler einer jährlichen Evaluation durch ISTC.

3.2 Zweiter Pfeiler

Die relevanten CTR-Programme des zweiten Pfeilers der EU finden im Rahmen der 1999 beschlossenen Gemeinsamen Aktion statt. Die Finanzierung dieser Programme erfolgt nicht aus dem gemeinschaftlichen Haushalt. Dieser deckt lediglich kleinere administrative Posten ab⁴⁹. Der größte Teil der operativen Kosten wird direkt von den Mitgliedsstaaten getragen. Der Löwenanteil der administrativen Kosten wird aus einem gesonderten Budget beglichen. Diese Aufteilung ist explizit im Vertrag von Amsterdam festgehalten, in dem Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit

46 Zu den Evaluationskriterien für Vorschläge siehe: Instruction for proposal preparation. <http://www.istc.ru/istc/website.nsf/fm/z03InstructPPE> 16.05.2002.

47 Private Partner sind z.B. CERN in Genf oder die Swiss Corporation for Development and Cooperation in Bern. List of ISTC partners. <http://www.istc.ru/istc/website.nsf/fm/PartnerList> 21.06.2002.

48 Instruction for proposal preparation. www.istc.ru/istc/website.nsf/fm/z03InstructPPE 27.06.2002.

49 Die Trennlinie zwischen administrativen und operativen Budgets war nicht immer scharf gezogen, da die Definitionen unklar waren. Siehe Special Report No 13/2001 on the management of the CFSP (2001/ C 338/01), § 62-64. http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2001/c_33820011130en.html 15.05.2002.

militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen vom Haushalt der EU ausgeschlossen werden.⁵⁰ Die *administrativen* Ausgaben fallen nicht unter dieses Ausschlusskriterium.

Die ersten beiden Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Aktion betrafen⁵¹:

- ein europäisch-russisches Chemiewaffen-Zerstörungsprojekt in Gorny,
- ein europäisch-russisches Projekt zur Abrüstung von Nuklearwaffen.

Weitere Programme dieser Art sind auf Vorschlag von Kommission oder von Mitgliedsstaaten denkbar, wenn der Rat diese Vorschläge annimmt. Ein Beispiel dafür ist die Ratsentscheidung „Implementing JA 1999/878/CFSP with a view to contributing to the European Union Cooperation Programme for Non-Proliferation and Disarmament in the Russian Federation“, die 2001 verabschiedet wurde. Diese Entscheidung etablierte fünf weitere Projekte⁵²:

- Unterstützung der russischen nuklearen Sicherheitsbehörde (GOSATOMNADZOR) zur Entwicklung einer regulativen Basis und von Dokumenten zur Entsorgung waffenfähigen Plutoniums
- Unterstützung für Studien und Experimente zur Demonstration und Lizenzierung von Mischoxidbrennstoff (MOX)
- Kooperative Durchführbarkeitsstudie zur Immobilisation von russischem Atommüll, der Waffenplutonium enthält
- Unterstützung der russischen Munitionsbehörde (RAA), um die Verpflichtungen Russlands aus der Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) zu erfüllen
- Unterstützung des infrastrukturellen Aufbaus in Verbindung zu der Zerstörung von Nervengas in der Anlage in Schuch'ye

In den Entscheidungsprozessen über Gemeinsame Aktionen wird gleichzeitig über die Finanzierung der Programme entschieden und diese in den veröffentlichten Dokumenten festgehalten. Die Art und Weise der Finanzierung muss vorher geklärt sein.

Im Fall Gornys war dies äußerst einfach, denn Deutschland leistete bereits seit 1993⁵³ Unterstützung vor Ort. Durch die Integration in die Gemeinsame Aktion erhielt das Projekt eine supranationale Einbindung und Abdeckung. Der Vorteil liegt darin, dass die Aktivitäten des jeweiligen Mitgliedsstaats sich an gemeinsam formulierten Werten und Standards orientieren. Darüber hinaus ermöglicht diese Art von Projekten es kleineren und finanzschwächeren EU-Staaten, sich an Projekten zu beteiligen, die sonst zu groß oder zu teuer für sie wären. Das wäre

50 Thomas Läufer (Hg.), Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn (Europa Union Verlag), 2000, S. 33, Art. 28 (3).

51 Vgl. Council Joint Action vom 17. Dezember 1999. www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_disarmament 16.05.2002.

52 Vgl. Council decision vom 25. Juni 2001. www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_agreements_and_docs 30.07.2002.

53 Siehe Council Joint Action (1999/878/CFSP), Annex 1:1. http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_disarmament 16.05.2002.

zwar hypothetisch auch ohne Abdeckung der EU möglich, jedoch ist hier die Einbindung in ein supranationales Vertragswerk von Vorteil, denn insbesondere Russland erhält dadurch ein hohes Maß an Erwartungssicherheit, und auch dem fördernden Staat stehen vertraute Mechanismen zur Verfügung. Darüber hinaus werden die von Russland und EU formulierten gemeinsamen Werte⁵⁴ umgesetzt; damit wird den Sicherheitsinteressen beider Partner entsprochen.

Eine Gemeinsame Aktion schafft den rechtlichen Rahmen für die einzelnen Projekte. Die zusammenarbeitenden Partner sind den in der GA festgeschriebenen gemeinsamen Zielen, Entscheidungen und Finanzierungsabsprachen verpflichtet. Die rechtliche Regelung erstreckt sich ebenso auf die Koordination der Projekte und auf eine effektive Integration aller beteiligten Partner.

Der größte Vorteil ist jedoch die im Rahmen solcher Aktivitäten mögliche Verbindung der Projekte des ersten und zweiten Pfeilers, was am Beispiel Gornys besonders deutlich wird: Die Errichtung der CW-Zerstörungsanlage liegt in den Händen eines Nationalstaates (Deutschlands), dieses Projekt dient unmittelbar der Erfüllung des CWÜ. Doch auch das einschlägige Projekt des ersten Pfeilers, TACIS ENVRUS 9705, tut dies, ist jedoch auf flankierende technische Arbeiten (die Errichtung eines Monitoringsystems, Aufklärung der Bevölkerung usw., siehe Kapitel 4) konzentriert⁵⁵. Beide Projekte leisten äußerst wichtige, miteinander verzahnte Hilfestellungen, damit Russland die Auflagen des CWÜ zu erfüllen fähig wird. Hier entsteht eine Synergie aus bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit im Interesse Russlands; sie hat jedoch Bedeutung über Russland hinaus, denn die vorhandenen CW stellen auch für die benachbarten Länder und die EU-Mitgliedsstaaten ein Risiko dar.

4. Darstellung einzelner Abrüstungsprojekte der EU in Russland

4.1 Nuklearwaffen

EU-Projekte im Nuklearsektor der ehemaligen Sowjetunion sind überwiegend auf Beseitigung von Waffenplutonium, auf Sicherheitsmassnahmen, auf Materialbilanzierung und auf zivile Projekte für ehemalige Mitarbeiter in der Nuklearwaffenproduktion ausgerichtet. Es gibt einige weitere Projekte mit zivilen Forschungszielen, die den Maßstäben des ISTC entsprechen. Ein Projekt ist mit der Demontage von U-Booten befasst.

Es gibt drei unterschiedliche Arten der Finanzierung: Erstens durch TACIS, zweitens durch ISTC unter TACIS, und drittens durch neue Projekte, die im Rahmen der Gemeinsamen Aktion im Bereich von Nichtverbreitung und Abrüstung entwickelt werden. Die Projekte sind im Anhang im einzelnen aufgeführt.

54 Die Gemeinsame Strategie der EU zu Russland basiert auf gemeinsamen Werten. See Common Strategy of the EU on Russia. http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf 11.2.2002.

55 Für die genauen Konditionen des Vertrags siehe Artikel IV und Annex IV der Chemiewaffenkonvention. http://www.opcw.org/html/db/cwc/eng/cwc_frameset.html 12.12.2002.

Zusammenarbeit bei Sicherungsmaßnahmen

Die EU kooperiert bereits seit 1993 mit der Russischen Föderation bei Projekten zu Sicherungsmaßnahmen. Ein bedeutender Akteur ist die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS) der EU. Die GFS führt und fördert Forschung in Nuklearwissenschaften mit einem Drittel ihres Budgets. Projekte in diesem Bereich werden überwiegend von spezialisierten Instituten durchgeführt. Der größte Teil der Forschung dient dem Bedarf von EURATOM und der Kooperation mit internationalen Organisationen wie der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO), der Nuclear Energy Agency (NEA) der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), der European Organisation for Nuclear Research (CERN) und mit einzelnen Staaten außerhalb der EU.

Die Kooperation begann zunächst unter der Schirmherrschaft des EURATOM Safeguards Office. Die allgemeinen Ziele im Sicherungsmaßnahmen-Bereich sind folgende:

- Beiträge zur Verbesserung der Spaltmaterial-Buchführung und der Kontrollsysteme in der Russischen Föderation und in Osteuropa, den IAEO-Bestimmungen gemäß;
- Entwicklung der Buchführung über Materialien und Sicherungsmaßnahmen nach russischen Bedürfnissen;
- Austausch von Personal, um die russischen Mitarbeiter als Inspektoren auszubilden.

Es ist bemerkenswert, dass in diesem Projekt von Anfang an (Februar 1994) russische Technologie und Arbeit so weit wie möglich genutzt wurde. Damit vermied die EU die Lektion aus der frühen russisch-amerikanischen Kooperation, in der die USA den Gebrauch ihrer eigenen Technologie durchsetzten, was von russischer Seite als unfair und unangemessen empfunden wurde. Die EU konzentrierte sich auf die Bedürfnisse, die von den russischen Partnern geäußert wurden. Hier zeigt sich die Stärke von Dialog und Kooperation, denn die Zusammenarbeit konnte so flüssiger und effektiver verlaufen, als es unter einem hegemonialen Ansatz möglich gewesen wäre. Die Zusammenarbeit geschah stets direkt vor Ort, wodurch bürokratischer Leerlauf vermieden wurde. Ein bedeutendes Ergebnis aus dieser Zusammenarbeit war die Einrichtung und Inbetriebnahme des Trainingszentrums in Obninsk.

Seit 1993 unterstützte die EU das Projekt mit insgesamt 11 Mio. EUR, z.T. aus dem TACIS-Budget, z.T. aus anderen Quellen.

Entsorgung von überschüssigem Waffenplutonium

Die EU ist bereits seit mehreren Jahren an Projekten zur Entsorgung von überschüssigem Waffenplutonium in Russland interessiert. 1997 wurden die bilateralen Projekte Deutschlands und Frankreichs zu einem trilateralen verschmolzen. Der Schwerpunkt dieses Projekts lag auf einer Durchführbarkeitsstudie zum Bau einer MOX-Testanlage, in der Plutonium aus demontierten Waffen zu Reaktorbrandstoff (MOX = Mischoxyd aus Plutonium und Uran) verarbeitet werden sollte. Die Partner waren Minatom, Cogema, die Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) und Siemens. Bis jetzt wurde eine Studie über die Durchführbarkeit einer Testanlage mit der Kapazität, 1 Tonne Waffenplutonium zu verarbeiten, fertiggestellt.

Die Studie empfahl folgendes Vorgehen: In einem ersten Schritt sollten die Plutoniumkerne aufgelöst und ein Pulver aus Uran- und Plutoniumoxid als Ausgangsmaterial produziert werden, bestehend aus 30% Plutoniumoxid und 70% Uranoxid. Der Umgang damit könnte Rückschlüsse auf die Nuklearwaffen zulassen und sollte daher von Experten aus den Kernwaffenstaaten Frankreich und Russland durchgeführt werden. Die deutschen Partner sollten die Technologie und die für die Brennstoffproduktion erforderlichen Anlagen zur Verfügung stellen. Geplant war, die Technologie der MOX-Anlage in Hanau, Deutschland, zu verwenden, die nie in Betrieb gegangen ist. Die deutsche Ausrüstung sollte nach Plan nur für Brennstoff der WWER-1000-Reaktoren (Leichtwasserreaktoren) genutzt werden, wogegen die russischen Geräte und Anlagen für die Brennstoffproduktion des Reaktors BN-600 (Brüter) verwendet werden sollten. Diese Perspektive war in den ersten Jahren der trilateralen Kooperation ein wichtiger Motor des Projekts.

Die Studie ergab, dass eine Tonne Waffenplutoniums pro Jahr die Aufnahmefähigkeit der vier russischen WWERs für Brennstoffauslasten würde, der Bestand an überschüssigem russischen Waffenplutonium wird jedoch auf 50-100 Tonnen geschätzt. Die Anlage wäre daher nur ein erster Schritt. Für Plutoniumentsorgung in größerem Maßstab sind zusätzliche Verbrennungsreaktoren erforderlich. Die Autoren der Durchführbarkeitsstudie erklärten, dass die Produktionskapazität der Anlage leicht vergrößert werden könne. Die Kosten von Bau und Ausrüstung der MOX-Fabrik wurden auf 100 Mio. EUR, die Kosten für den Brennstoff auf 1500 EUR/kg geschätzt.

Dieses Projekt wurde Teil eines G8-Prozesses, in dem unterschiedliche internationale Pu-Entsorgungs-Bemühungen kombiniert wurden. Zur Unterstützung wurde auf dem Gipfel in Okinawa im Jahr 2000 die G8-Plutoniumentsorgungs-Planungsgruppe gegründet.

Nach der Verabschiedung der Gemeinsamen Aktion im Jahre 1999 wurde das Projekt für die Entsorgung von ehemaligem Waffenplutonium unter das Dach der GASP gestellt. Als koordinierende Instanz wurde eine Expertengruppe eingerichtet, welche die betroffenen russischen Organisationen, westliche Partner und die Vertreter weiterer internationaler Programme mit den russischen Mitarbeitern zusammenbringen sollte. Als Ergebnis dieser Koordinationstätigkeit konnte eine Sammlung spezifischer Studien und Experimente erstellt werden.

Die Plutonium-Projekte werden unter Schirmherrschaft und mit Finanzierung des französischen Außenministeriums durchgeführt. Ein Vertreter des französischen Ministeriums ist für das Management des Projekts zuständig und kooperiert eng mit den russischen Verantwortlichen. Auch mit den in der GA etablierten Verantwortlichen für Politik- und Projektkoordination wird zusammengearbeitet, dieser Stelle muss auch regelmäßig Bericht erstattet werden. Dieser Verantwortliche muss an allen Sitzungen und Anfragen, die dieses Projekt betreffen, beteiligt werden.

Das Abkommen wurde im Dezember 1999 nach weniger als 2 Monaten Verhandlung unterzeichnet. Die erste Zahlung der Kommission erfolgte im März 2001.

Im einzelnen beschäftigen sich die Projekte der Gemeinsamen Aktion mit verschiedenen Aspekten der Plutoniumentsorgung:

- Entwurf eines Kurzzeit-Aktionsplans: Es war notwendig, die verschiedenen Handlungsstränge und ihre Akteure zusammenzuführen. Ein übergeordneter Aktionsplan muss Genehmigungsaspekte, die Anlagenbetreiber und die Sicherheitsbehörde einschließen. Nur so

wird den einzelnen Aktionen genug Aufmerksamkeit auf internationaler Ebene – bis hin zu den G8 – zukommen, damit die Pläne zeitig umgesetzt werden können.

- Unterstützung für bestimmte Russische Organisationen zur Erweiterung ihrer theoretischen und praktischen Expertise und zur kurzfristigen Genehmigung von Plutoniumentsorgung in Russland: Zwei Studien befassen sich mit der schwierigen Frage, ob die gesteckten Ziele auch rechtzeitig erreicht werden können, die Brisanz dieser Problematik wurde bereits von Experten bestätigt. Eine Studie entwirft das Design für eine Experimentieranlage, in welcher der Gebrauch von Plutonium-Brennstoff für WWER-Reaktoren getestet wird. Die vierte Studie untersucht Unterstützungsmöglichkeiten für Experimente der Russischen Organisationen MINATOM und RIAR mit der Erprobung von Plutoniumbrennstoff, die in bereits existierenden Forschungsreaktoren durchgeführt werden.
- Studie für Transport und Zwischenlagerung: Diese Studie analysiert die technische Durchführbarkeit für Transport und Lagerung von Plutonium in bereits existierenden oder in neuen, zweckgebundenen Anlagen. Ökonomische und Nichtverbreitungsaspekte werden bearbeitet und Empfehlungen gegeben.
- Studie über eine mittelfristige Perspektive: Diese Studie hat einen modularen Gasturbinen-Helium-Temperaturreaktor zum Thema, der eine fortgeschrittene Entwicklung bereits erprobter Technologie ist. Da diese Anlage nur mit Plutonium (völlig ohne Uran) arbeitet, ist sie sehr gut geeignet zur Plutoniumverbrennung. Als Ergebnis der Studie wird ein Aktionsplan entworfen, auf dessen Basis zukünftige Prioritäten entwickelt werden und gegebenenfalls weitere finanzielle Hilfe bereitgestellt werden wird.

Diskussionen und Verhandlungen mit den betroffenen russischen Organisationen (GAN und die MINATOM-Institute) zogen sich lange hin. Zum einen sind die Interessen dieser Organisationen nicht immer mit dem übergeordneten Ziel der raschen Entsorgung von ehemaligem Waffenplutonium zu vereinbaren. Zum anderen erforderte die Koordination der verschiedenen Projekte viel Engagement und Anstrengung. Manche Projekte der Gemeinsamen Aktion sind abhängig von der Geschwindigkeit, mit der andere Partner Russlands die eigenen Projekte implementieren.

Die Budgets, die bisher bereitgestellt wurden, sind weit von der zur Erfüllung der G8-Plutoniumsentsorgungspläne tatsächlich erforderlichen Summe entfernt. Die Situation wird noch komplizierter, weil die Energiepolitik der EU-Mitgliedsstaaten massive Unterschiede aufweist. Die Skala reicht dabei von Plutoniumrecycling und dem Einsatz schneller Brüter (Frankreich) bis zu einer „Komplettausstiegspolitik“⁵⁶ (Deutschland). So stand die Hanauer MOX-Anlage aufgrund einer Entscheidung der Bundesregierung nicht mehr, wie ursprünglich geplant, zur Verfügung, was fraglos eine Verzögerung des Entsorgungsbeginns nach sich zieht.

56 Eine solche Politik verzichtet auch auf die Plutoniumentsorgung durch Aufbereitung als MOX-Brennstoff.

4.2 Biologische Kampfstoffe und Chemiewaffen

Die einzigen Projekte der EU, die direkt CTR für biologische Kampfstoffe betreffen, sind die von ISTC. Die Aussichten für weitere Projekte in diesem Bereich stehen eher schlecht⁵⁷, da die russische Seite bislang wenig Kooperationsbereitschaft zeigt. Symptomatisch ist die Behauptung des Generalleutnants Viktor Kholstov, des Chefs des Stabs für Chemische, Biologische und Radiologische Verteidigungstruppen, Russland habe nie solche Waffen entwickelt, produziert oder gelagert.⁵⁸

Anders sieht es dagegen bei den Chemiewaffen aus; hier kooperiert Russland vorbildlich und hat mit der EU vier Projekte entwickelt, die im Anhang aufgeführt sind.

ENVRUS 9705

Das Projekt dient der Entwicklung eines Umweltüberwachungssystems zur Kontrolle der CW-Zerstörung in Saratov Oblast. Es bezieht sich bereits in der Aufgabenstellung auf das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ):

„Develop an environmental monitoring system for the region surrounding the Gorny CWD facility, Saratov Oblast in the overall framework of assistance to the implementation of the Convention on prohibition, production, stockpiling and use of CW and its destruction.“⁵⁹

Die Entscheidung für dieses Projekt hatte die Russische Regierung gefällt, um den Auflagen der Konvention⁶⁰ nachzukommen. Die EU entschied daraufhin, Russland in seinen Bemühungen für zwei Jahre zu unterstützen. Wieder fördert die EU nicht direkt die Arbeit an der Zerstörung von Waffen, sondern ein Überwachungsprojekt. Hier zeigt sich die konsequente Trennung von erstem (Wirtschafts- und Umweltpolitik) und zweitem Pfeiler (Außen- und Sicherheitspolitik) in der Theorie. In der Praxis ist ENVRUS 9705 jedoch ein Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen erstem und zweitem Pfeiler der EU. Die Errichtung der Chemiewaffen-Zerstörungsanlage in Gorny geschieht im Rahmen der Gemeinsamen Aktion, zwar unter deutscher Führung, jedoch auf europäischer Rechtsgrundlage und mit finanzieller Unterstützung der EU-Kommission. Ein Mitgliedsstaat der EU errichtet eine Anlage zur Zerstörung von Chemiewaffen nach europäischen Prinzipien und mit europäischer Unterstützung. Staat und EU ziehen hier an einem Strang und leisten wichtige Beiträge, damit Russland die Auflagen des CWÜ erfüllen kann. Die Anlage ist inzwischen offiziell eröffnet und kann voraussichtlich Ende 2002 ihren Betrieb aufnehmen.⁶¹

Das TACIS-Projekt begann im Januar des Jahres 2000 und war für die Dauer von zwei Jahren geplant, wurde nun jedoch erst im Mai 2002 abgeschlossen.⁶² Das Überwachungssystem wurde in

57 Vgl. Commission Services, Report on the Implementation of the Council Joint Action 1999/878/CFSP of 17 Dezember 1999.

58 Vgl. Russia has no Biological Weapons – Defence Ministry. <http://english.pravda.ru/world/2001/11/02/19931.html> 02.10.2002.

59 Ebd.

60 Chemical Weapons Convention, http://www.opcw.org/html/db/cwc/eng/cwc_frameset.html 12.12.2002.

61 Chemical Arms Move, www.themoscowtimes.com/stories/2002/08/21/031.html 26.08.2002.

62 Die Zerstörungsanlage selbst wurde im Sommer 2002 fertiggestellt und im August 2002 offiziell eröffnet, ebd.

Zusammenarbeit von TACIS Mitarbeitern, regionalen Institutionen und Einrichtungen der Regierung gemeinsam entwickelt.

Gorny liegt in der Saratov-Region, einer ländlichen Gegend mit Weizen als wichtigstem Produkt. Mögliche Umweltschäden, die durch die CW-Zerstörung verursacht werden könnten, geben der Bevölkerung Anlass zur Besorgnis. Das Informationssystem soll insbesondere über gesundheitliche Risiken und Gefahren Auskunft geben. Zu den Aufgaben des Überwachungssystems gehört daher neben der Bereitstellung von Material und Know-how, Vertrauen zu schaffen. Die Akzeptanz eines Abrüstungsprojekts ist in einer sich demokratisierenden Gesellschaft in hohem Maß von der Unterstützung oder der Toleranz der Bevölkerung abhängig. Die umfassende Information der Einwohner von Gorny, der Saratov-Region und der Öffentlichkeit allgemein ist das übergeordnete Ziel des Projekts:

„The objective is to provide the Gorny citizens and the general public with reliable, transparent, trustworthy and independent state of the environment information. This information has to be seen as the major output of the system. Moreover, the Saratov Oblast (region) Committee of Natural Resources' capacity in environmental monitoring is strengthened by provision of the created environmental monitoring system and the relevant equipment. This in turn allows for stronger enforcement of the relevant Russian Federation legislation on state ecological control also applicable to the chemical weapon destruction plant.“⁶³

Dazu wurden zwei Informationszentren aufgebaut, eines in Gorny und eines in Saratov. In Gorny liegt der Schwerpunkt auf Informationssammlung und -verbreitung, in Saratov geschieht die Informationsaufbereitung. Für alle drei Schritte, Informationssammlung, -aufbereitung und -verbreitung, wird Material bereitgestellt, Personal geschult und Know-how vermittelt. Zur Koordination dieser Schritte nahm die EU ein im Management solcher Projekte erfahrenes Unternehmen unter Vertrag, SOFRECO SA aus Frankreich⁶⁴.

Das Environmental Monitoring System (EMS) basiert auf der Kooperation mit der russischen Regierung und baut auf dem russischen Rechtssystem auf. Es erfüllt ebenso russische Richtlinien, welche die Regierung an die Standards des CWÜ angepasst hat. In Planung und Ausführung wurde darauf hingearbeitet, dass das System erweiterbar und auf andere Orte und Projekte übertragbar wird.

Die Elemente des Informationsprozesses sind unterschiedlicher Art. Parallel zum Aufbau des Monitoring-Systems (EMS) wurde die Bevölkerung aktiv in die Arbeit involviert. Z.B. wurde ein Jugendcamp durchgeführt, in dem Jugendliche in ökologische Projekte der Region eingebunden wurden. Darüber hinaus wurden Lehrer geschult, die Medien mit Informationsmaterial versorgt und Seminare angeboten.⁶⁵ Bereits in der Aufbauphase begann das EMS seine Aufgabe zu erfüllen. In der praktischen Ausführung musste die EU jedoch zunächst die rechtlichen Grundlagen für ein solches Monitoring-System analysieren und daraus eine Strategie entwickeln. Dies war wichtig, weil das System nach Abschluss der Arbeit von TACIS auch ohne äußere Unterstützung

63 Environmental Monitoring system. Objective. http://www.sar-ecoinst.org/new_page_1_eng.htm 10.04.2002.

64 Vgl. TACIS project, http://www.sar-ecoinst.org/new_page_3_eng.htm 10.04.2002; www.sofreco.com 11.04.2002.

65 Vgl. European Commission Tacis Program Project ENVRUS 9705, results and outlook. Das Dokument kann über die Projektadresse angefordert werden: sofreco_tacis@renet.ru.

weitergeführt werden sollte. Parallel dazu wurden Materialien und Geräte beschafft, Analysemethoden ausgewählt oder entwickelt und Personen trainiert, die diese Arbeit durchführen.

Über die praktische Ausführung hinaus leistete TACIS wichtige Vermittlungs- und Koordinationsarbeit zwischen der Regierung Russlands und privaten Organisationen⁶⁶:

- Die Russische Regierung ist an der Entwicklung des Projekts beteiligt, da es in ihrem eigenen Interesse liegt, ihre Verpflichtungen aus dem CWÜ zu erfüllen. Die Unabhängigkeit des EMS von Regierungsentscheidungen muss jedoch gewährleistet werden. Zu groß wäre sonst die Gefahr, dass die Glaubwürdigkeit des Projekts in der Bevölkerung leidet und die Arbeit dadurch eines ihrer wichtigsten Ziele verfehlt. Hier zeigt sich der Vorteil des privaten Managements, denn die Regierung ist zwar Empfänger der Information, hat jedoch auf die Qualität der geleisteten Arbeit und deren Zuverlässigkeit keinen Einfluß. Das TACIS Programm ist so angelegt, dass diese Unabhängigkeit auch nach der Beendigung des Projekts bestehen bleibt⁶⁷ und bildet dazu Personal aus. Dem dient ebenso die Öffentlichkeitsarbeit, durch die in der betroffenen Bevölkerung Interesse und Verständnis für die Zerstörung von CW geschaffen wird. Eine aufgeklärte Öffentlichkeit gehört ebenso zur Überwachung wie das EMS, hier hilft das Projekt, die Zivilgesellschaft zu stärken.
- Die Mitarbeiter im Saratov Committee of Natural Resources (Saratov CNR) sollen trainiert werden, um Monitoring-Funktionen im Bereich der Zerstörung von Chemiewaffen in ganz Russland wahrnehmen zu können. Hier trägt TACIS entscheidend dazu bei, dass dieser Teil der Erfüllung der CWÜ-Auflagen von Russland selbst durchgeführt werden kann. Dies stärkt darüber hinaus die Rolle von Saratov CNR als unabhängiges Experteninstitut, welches die Aktivitäten des Staates beobachtet und bewertet. Dies ist wiederum ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Zivilgesellschaft in Russland.

Die Erfolge des Projekts, festgehalten im März 2002, sind folgende⁶⁸:

- Basisdaten über die Umwelt wurden zusammengetragen
- Die zu überwachenden Chemischen Verbindungen wurden bestimmt
- EMS wurde als unabhängiges System entwickelt
- Der Bau eines Labors hat begonnen, Ausrüstung wurde angefordert
- Bereits existierende Stichproben und Analyseprotokolle wurden angefordert
- Ein Datenanalyse und -verarbeitungssystem ist im Aufbau
- Das Informationszentrum in Gorny ist fertiggestellt, die Informationsaufbereitung und -verbreitung befindet sich jedoch noch im Aufbau

66 Kooperationspartner sind: RF Munitions Agency, Saratov CNR, GosNIENP, NIIX SGU, RF Min. of Natural Resources, Saratov Oblast Government, Krasnopartisansky Rayon Adm. European Commission Tacis Program Project ENVRUS 9705., results and outlook. Das Dokument kann über die Projektadresse angefordert werden: sofrecotacis@renet.ru.

67 Vgl. The project. http://www.sar-ecoinst.org/new_page_3_eng.htm 10.04.2002.

68 Vgl. Project results. European Commission Tacis Program Project ENVRUS 9705., results and outlook. Das Dokument kann über die Projektadresse angefordert werden: sofrecotacis@renet.ru.

Zukünftige praktische Arbeiten werden die Installation der Laboranlagen und die Durchführung einer Testphase des Labors sein. Darüber hinaus wird ein Zertifikat („toxic agent“) für Saratov entworfen und ein durch GOST zertifiziertes Analyseprotokoll⁶⁹ angestrebt. Diese Titel definieren in Anlehnung an von der russischen Regierung gesetzte Standards Sicherheitsnormen.

Die EU unterstützte mit TACIS ENVRUS 9705 ein durchdachtes Projekt, das die Errichtung einer CW-Zerstörungsanlage mit flankierenden Maßnahmen unterstützt. Der technische Schwerpunkt von TACIS wird beibehalten, und das Arbeitskonzept berührt in keiner Form den Bau der Anlage an sich. Die EU leistet hier mittelbare Unterstützung für CTR. Die Durchführung dieses Projekts in Kommunikation mit Regierung, Zivilgesellschaft und privaten Organisationen ebnet einen Weg zur Stärkung der Demokratie: Ziele der Regierung werden von unabhängigen Personen umgesetzt und die Einhaltung von internationalen Auflagen überwacht. Diese Überwachung dient gleichfalls der Sicherheit der Bevölkerung in der Region, hierzu wurde in Bildung und Aufklärung investiert. TACIS praktiziert in diesem Projekt überzeugend Bottom-Up-Ansatz und Dialogorientierung und orientiert sich an dem wichtigsten Ziel von Hilfsorganisationen: sich selbst überflüssig oder zumindest entbehrlich zu machen. Dies ist um so mehr von Bedeutung, als die Errichtung der Anlage in Gorny einerseits für die EU als eines der ersten Projekte im Rahmen der Gemeinsamen Aktion in Russland durchgeführt wird und andererseits auch für Russland als Modell für weitere CW-Zerstörungsanlagen dient. Weitere Anlagen sind in Shushye und in Kambarka geplant.⁷⁰

4.3 Exportkontrollen

Im Bereich der Exportkontrollen existiert nur das folgende Projekt:

ISTC 1292

Dieses Projekt wurde von ISTC der *analytischen Chemie* zugeordnet. Die Forscher arbeiten an der Markierung von Sprengstoff, einem Thema, welches die Verbreitung konventioneller Munition und dadurch auch Nichtverbreitung in einem breiteren Sinne betrifft. Durch die aktuelle Terrorismusdebatte gewinnt diese Forschung zusätzlich an Brisanz, denn die Markierung von Sprengsätzen ermöglicht es, deren Herkunft zu rekonstruieren:

„Marking explosives with tiny, color-coded plastic chips, or taggants, would enable investigators to trace explosives back to the point of sale. Information about that sale might provide a valuable clue to finding the perpetrators. Widespread tagging might also deter criminals from making and using bombs.“⁷¹

69 Für weitere Informationen über GOST siehe <http://www.sgs.co.uk/globaltrading/gost/> 25.06.2002.

70 Council Joint Action of 17 December 1999 Establishing a European Cooperation Programme for Non-Proliferation and Disarmament in the Russian Federation. (1999/ 878/CFSP) www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_disarmament 16.05.2002, Annex 1:1.

71 Corinna Wu, Tagged Out. New markers for explosives may lay old safety questions to rest, 14.09.1996, http://www.sciencenews.org/sn_arch/9_14_96/bob1.htm 12.04.2002.

Im Rahmen des Projekts sollen zum einen eine vergleichende Analyse und zum anderen ein Test der verschiedenen Markierungsmöglichkeiten durchgeführt werden. Die Forscher verlieren dabei auch wirtschaftliche Aspekte nicht aus den Augen, denn die Kosten der Markierungstechniken werden ebenso analysiert wie ihre Empfindlichkeit, Effektivität und Informationskapazität⁷². In diesem Projekt sind Wissenschaftler und Ingenieure aus drei russischen Instituten tätig, die nicht in die Forschung über nukleare Waffen involviert gewesen waren⁷³. Es ist erklärtes Ziel des Projekts, die Forscher in die Wissenschaftlergemeinschaft einzubinden. In diesem Ansinnen werden die beteiligten russischen Institute durch das Fraunhofer Institut für Chemische Technologie in Karlsruhe unterstützt. Darüber hinaus ist das Forschungsgebiet über Russland hinaus von Interesse und eröffnet den Instituten wie auch Russland selbst eine Möglichkeit, einen Teil der Militärindustrie an die zivile Marktwirtschaft anzuschließen.

Dieses Projekt versucht eine Balance zu finden zwischen wissenschaftlicher Aktualität, Vermarktungschancen und Herkunft, Wissen und Können der Mitarbeiter. Diese Balance scheint zu gelingen:

„This project will be carried out by scientists and engineers from the institutions mentioned above, which have been earlier involved in the scientific investigations connected with synthesis of explosives, studies of their physical-chemical properties, and development of the methods of their safety use. The experience obtained in these investigations will be used for solution of the problems formulated in the current Project.“⁷⁴

Die EU investierte in dieses Projekt im Jahr 2000 660.000 US-\$, was die bei weitem größte Investition im Bereich Chemie war. Im Auftrag der EU direkt an der Arbeit beteiligt ist nur der ausführende Direktor Uwe Meyer vom Fraunhofer Institut. Das Projekt ist noch in Gang.

5. Reflexion

Im folgenden Abschnitt wird das multilaterale Programm der EU im Bereich CTR, TACIS, kritisch analysiert. Da diese Aktivitäten überwiegend neueren Datums sind, sind unsere Schlussfolgerungen vorläufig.

Im Verlauf des Jahrzehnts, seit TACIS ins Leben gerufen wurde, hat sich die Ausrichtung des Programms deutlich verändert. Zunächst galten die folgenden Kriterien, unter denen Projekte ausgewählt und gestaltet wurden:

- die artikulierten Bedürfnisse der Empfängerstaaten,
- die Interessen der EU, vertreten durch die Kommission.

Inzwischen wurden Prioritäten neu formuliert, Prozesse optimiert und Strukturen verbessert. Die Zusammenarbeit wird nun im Dialog entwickelt und gestaltet, und nicht nur an akuten

72 Vgl. Projekt 1292, www.tech-db.ru/istc/db/projects.nsf/htm/index.htm 14.03.2002.

73 Vgl. ebd.

74 Ebd.

Bedürfnissen ausgerichtet. Auf diese Weise ist mittel- bis langfristiges Arbeiten neben direkter, unmittelbarer Hilfe möglich. Diese Veränderungen sind nun Teil der Richtlinien, unter dem neue Projekte verhandelt, formuliert und ausgeführt werden.

In den ISTC-Programmen wurde von Anfang an der Balanceakt versucht, zum einen auf die Forschungsinteressen der russischen Wissenschaftler einzugehen, und zum anderen an den internationalen Forschungsstand Anschluss zu finden und damit konkurrenz- und vermarktungsfähig zu bleiben. Im Fall der Biotechnologie ist dies z.B. problematisch, weil die Grundlagenforschung teuer ist und sich rapide weiterentwickelt. Zu Beginn von ISTC war das übergeordnete Ziel, den Wissenschaftlern Arbeit zu beschaffen, doch zunehmend rückte die Evaluation der Qualität der Forschung in den Mittelpunkt. Langfristig ist die wissenschaftliche Relevanz der geförderten Projekte auf internationaler Ebene der maßgebliche Faktor für die Förderungsentscheidung. Die Anschlussfähigkeit der russischen Wissenschaftler an weiterführende internationale Projekte sollte im Auge behalten werden.

Die multi- und bilateralen Aktivitäten der EU-Mitglieder in Form der Gemeinsamen Aktion, und auch die Gemeinsame Strategie der EU für Russland sind Rahmenrichtlinien neueren Datums; über die aus ihnen entwickelten Aktivitäten liegt noch keine genaue Evaluation vor.

5.1 TACIS – Aktivitäten mit Relevanz für CTR

Die EU sah sich von Beginn der TACIS-Programme in Russland (1991) an mit den Schwierigkeiten konfrontiert, die in der Arbeit mit Bevölkerung und Regierung in einem Transitionsprozess entstehen. Russland ist herausgefordert, eine marktorientierte Wirtschaft aufzubauen. Die neunziger Jahre haben gezeigt, dass das Land mit der Umsetzung dieser Aufgabe große Probleme hat. TACIS reagierte darauf mit Programmen, welche die Rolle und Fähigkeiten von öffentlichen Institutionen stärken sollten.⁷⁵ Dies entsprach der wichtigsten Lektion, die aus den Transitionsprozessen gelernt wurde:

„It is possible – though very difficult – to build (...) a (competitive) framework simply by facilitating the internal process of social dialogue and negotiation, experimentation, and learning at all the levels of the society“⁷⁶.

Der anfängliche Mangel und die allzu langsame Entwicklung des Wettbewerbsrahmens wurde als Ursache für die fehlende Fähigkeit Russlands gesehen, die Schwierigkeiten von Liberalisierung und Privatisierung zu bewältigen⁷⁷. TACIS leistete daher direkte Hilfe, um Russland die Herausforderungen der Marktwirtschaft bewältigen zu helfen. Dies scheint die eng gesteckten Ziele

75 Vgl. An evaluation of the TACIS Country Programme in the Russian Federation. http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/tacis/951500_ev.html 02.10.2002.

76 An evaluation of the TACIS Country Programme in Russia. Final synthesis report. http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/tacis/951500_ev.html 19.03.2002, S. 13.

77 Der TACIS-Bericht verweist dazu auf z.B. Grzegorz W. Kolodko, Ten years of the Post-Socialist Transitions lessons for policy reform, "Ten Years of Postsocialist Transition: the Lessons for Policy Reforms", *Nase Gospodarstvo. Revija za Aktualna Gospodarska Vprasanja*, [Our Economy. Review of Current Issues in Economics], Maribor, Slovenia, Jg. 45, Nr. 5-6, 1999, S. 321-345.

von CTR nicht zu treffen, aber es dient mittelbar der Stabilität und Sicherheit des Landes und der Region und strahlt damit auf die Sicherheit des nuklearen, chemischen und biologischen Sektors aus. Denn die Sicherung von nuklearen, chemischen oder biologischen Anlagen, insbesondere die Zerlegung von Waffen und der Transfer von Waffenmaterial und tödlichen Substanzen in einen sicheren Zustand ist ein kostspieliges Unterfangen. Zunehmende wirtschaftliche Unabhängigkeit hilft Russland, wachsende Fähigkeiten zur Abrüstung oder Vernichtung von Waffen zu gewinnen. TACIS trägt den Sicherheitsbedürfnissen Russlands in diesem Sinne Rechnung, und umgekehrt sind einzelne Projekte, die den Sicherheitsaspekt berühren, voll und ganz mit TACIS' breiteren Zielen zu vereinbaren.

Aus den Erfahrungen der ersten TACIS-Projekte entwickelte die Kommission ihren Bottom-Up-Ansatz.⁷⁸ In der ersten Phase (1991-1994) war TACIS noch in hohem Maße auf bedarfsorientierte Hilfe fokussiert, d.h. auf die von den staatlichen Empfängern gemeldeten Erfordernisse, und die Projekte wurden in erster Linie auf zentralisierte, autoritative Weise durchgeführt. Das Programm leistete Nothilfe, Managementtraining und Austausch. In der zweiten Phase (1995-1998) wurde der Schwerpunkt verstärkt auf kleine und ländliche Projekte gesetzt. Doch die Bedürfnisse eines Transitionslandes waren den Verantwortlichen noch zu wenig vertraut. Es gab noch immer Illusionen über die Geschwindigkeit, mit der Reformen durchgeführt und von den russischen Partnern angenommen werden würden. Die Durchführung der Projekte war mit größeren Schwierigkeiten verbunden als die Entwicklung von Zielen und Plänen.

Die im PKA von 1994 festgehaltenen innovativen Zielsetzungen konnten durch TACIS nur zum Teil umgesetzt werden.⁷⁹ In dem Report wird resümiert, dass „...TACIS shared the same weaknesses at the program relevance level as the majority of donors, namely strategies that underestimated the structural realities underlying the transition; and approaches that underestimated the need for experimentation and learning by doing in the country.“⁸⁰

Aus diesem Befund resultierte die starke Orientierung hin zum Dialog mit den russischen Projektempfängern und deren sozialem Umfeld, wie TACIS ihn heute praktiziert. Insgesamt zieht die EU das Fazit, dass technische Hilfe im Rahmen einer hierarchischen Beziehung zu den russischen Partnern nicht funktioniert.⁸¹ Anwendungsorientierter Dialog, Interaktion und Kooperation sind für TACIS wichtige Richtlinien geworden, um Wege zu dem Ziel zu ebnen, dass Russland nicht mehr auf Unterstützung angewiesen sein wird. Die EU setzt dazu stärker auf kontinuierlichen Einfluss als auf spektakuläre Erfolgsmeldungen. Dies gilt auch für den Bereich Nichtverbreitung und Abrüstung, denn die wichtigste entsprechende Maßnahme im Rahmen von TACIS ist die Einbindung von ehemaligen Militärforschern zu zivilen Zwecken in die ISTC-Projekte (s.u.). Zur Zeit befindet sich TACIS in seiner dritten Phase, in der Evaluation und Reflexion weitergeführt werden.

78 Vgl. An evaluation of the TACIS Country Programme in Russia. Final synthesis report, S. 26 ff.

79 Vgl. ebd., S. 27.

80 Ebd., S. 29.

81 Vgl. ebd., S. 32.

Im Evaluationsreport von 1997 wurde TACIS Relevanz für die gesteckten Ziele und Effektivität in den Projekten attestiert. Zugleich wurde jedoch das Management kritisiert, und ein Mangel an Transparenz festgestellt: „Bureaucracy required no less than 18 signatures for the approval of new contracts, causing all-round complaints by CIS partners about the slowness and lack of flexibility of TACIS operations“⁸². Bemängelt wurde ferner die mangelnde Übereinstimmung von TACIS mit dem PKA⁸³ und die starke Bedarfsorientierung des Programms. Im PKA ist statt dessen eine stärkere Dialogorientierung empfohlen⁸⁴.

Daraufhin wurde eine Reihe von Treffen auf unterschiedlichen Ebenen ins Leben gerufen, in denen Vertreter von Russland und EU ihre Bedürfnisse und Aktivitäten koordinieren und abstimmen⁸⁵. Das kam dem Dialoganspruch von TACIS zugute. Darüber hinaus erhielt der Dialog mit den TACIS-Projektländern eine höhere Priorität im Programm für 2000-2006: „(It)... is more based on dialogue than its predecessor. Under the latter, TACIS received Russian proposals and made a selection. Now there is two-way consultation... it is more closely linked to the PCA“⁸⁶.

Diese engere Verbindung zum PKA hat den Vorteil, daß damit gemeinsame Werte, zwischen der EU und ihren Partnern entwickelt, angemessener umgesetzt und realisiert werden können. Solche gemeinsamen Werte durchbrechen das Helfender-Hilfeempfänger-Verhältnis, in dem der eine die aktive, der andere die passive Rolle spielt. Es entsteht statt dessen eine gleichgewichtige Zusammenarbeit im Interesse und zum Nutzen beider Kooperationspartner.

TACIS hat sowohl die rechtliche Grundlage als auch den institutionellen Apparat, um diese Aufgabe zu erfüllen. Dabei steht die EU immer noch in der Gefahr, bürokratischen Strukturen zu viel Gewicht zu verleihen: „... the main problem of any proposal for improving TACIS instruments seems to combine two apparently conflicting needs strategic clarity and management simplicity vs. ownership by the beneficiaries and decentralisation“⁸⁷. Hier eine Balance zu finden, wird auch weiterhin eine Herausforderung bleiben.

Das TACIS-Programm in seiner heutigen Form basiert rechtlich auf der Ratsverordnung NR. 99/2000 und genießt damit eine hohe Verbindlichkeitsstufe⁸⁸. Es wurde kurz nach dem Ende der Sowjetunion eingerichtet, und Russland erhielt daraus bei weitem die meisten Zuwendungen⁸⁹.

82 EuroPA (The European Press Agency), *INSIDE (and beyond). Russia and the FSU*, Jg. 9, Nr. 11, 2000, S. 13.

83 Es gehört zu den Funktionen von TACIS, das PKA umzusetzen.

84 PKA EU-Russia http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/PKA/PKA_russia.pdf 11.02.2002, S. 62.

85 Presidential summit, Cooperation Council, Cooperation Committees, Sub-Committees. Vgl. The EU's relation with Russia: Overview, The institutional framework. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm 21.03.2002.

86 EuroPA (The European Press Agency), *INSIDE (and beyond). Russia and the FSU*, Jg. 9, Nr. 11, 2000, S. 15.

87 An evaluation of the TACIS Country Programme in Russia, Final synthesis report, Januar 2000, www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/tacis/951500_ev.html 19.03.2002, S. 58.

88 „A regulation ‚shall have general application‘ und ‚shall be binding in its entirety and directly applicable in all member states““. Ian MacLeod/I.D. Hendry/Stephen Hyett, *The external relations of the European Communities*, Oxford (Clarendon Press), 1996, S. 19.

89 Vgl. Report From The Commission, The TACIS Programme Annual Report 1999, www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/an_report_en.pdf 11.02.2002, S. 61.

Die Evaluation und die folgenden Veränderungen beweisen die Fähigkeit der EU, aus vergangenen Fehlern zu lernen. Die neuen Programme und rechtlichen Rahmendokumente versuchen, die Kritikpunkte der Evaluation umzusetzen, um den Interessen Russlands stärker entgegenzukommen. Die Bereitschaft, sich auf einen verstärkten Dialog mit den russischen Partnern einzulassen, zeugt von einem kooperativen Ansatz, und eröffnet neue Chancen, dass den übergeordneten Zielen von TACIS besser als zuvor entsprochen werden kann. TACIS hat sich zu einem dezentralen Programm gewandelt, in dem die Begünstigten „weitgehend in die Vorbereitung und Durchführung der Aktionen einbezogen“ werden⁹⁰. Trotz aller Kritik ist jedoch erkennbar, dass TACIS sich auch in der Praxis den neuen Prinzipien deutlich annähert. Dennoch scheint ein Problem zu bleiben: Die Vielzahl kleinerer Projekte führt zu einer nur suboptimalen Transparenz und Klarheit. Diesem Problem hat die Kommission jedoch viel Aufmerksamkeit gewidmet, denn vergangene Erfahrungen haben gelehrt, wie wesentlich effektives Management und Koordination zwischen den Projekten ist, um die gesteckten Ziele zu erreichen.

Die besondere Bedeutung von TACIS im Rahmen für CTR ist, dass es nicht aus einer sicherheitspolitischen Motivation entstand, sondern eingebettet war in eine Strategie der Demokratisierung, Marktwirtschaftshilfe und Stärkung der Zivilgesellschaft. Diese Aspekte sind sonst bei der Projektkonzeptionalisierung aus sicherheitspolitischer Perspektive meist nachrangig, wenn sie überhaupt berücksichtigt werden. Die oben ausführlich beschriebenen Lerneffekte der EU mit den bisherigen TACIS-Projekten laufen darauf hinaus, Projektdesign und -durchführung im Blick auf diese Zielsetzung hin zu optimieren. Gerade die Verbindung der sicherheitspolitischen Mission von CTR mit den breiteren politischen und gesellschaftspolitischen Zielen erscheint als besondere Stärke der TACIS-Projekte im CTR-Bereich, denn der militärisch-industrielle Komplex, in den CTR hineinwirkt, erweist sich als besonders transformationsresistent. Die historisch gewachsene Mehrfachstrategie von TACIS ist daher außerordentlich nützlich.

Die Aussichten auf eine wachsende Bedeutung von TACIS für *Threat Reduction* in Russland scheinen dennoch begrenzt. Es ist unwahrscheinlich, dass der Anteil solcher Projekte sich signifikant vergrößern wird, da dies nicht zu den primären Zielen der technischen Hilfe gehört. Sie ist vielmehr darauf ausgerichtet, übergreifende Transformationsprozesse zu unterstützen. Dennoch ist und bleibt TACIS ein hilfreiches mittelbares Instrument, um Sicherheit und Stabilität der Russischen Föderation zu fördern und in diesem Rahmen einzelne Beiträge zu leisten, die den Zielen von CTR entsprechen.

5.2 TACIS in Verbindung mit der Gemeinsamen Aktion

Durch den multilateralen Ansatz im Rahmen der Gemeinsamen Aktionen konnte die EU wertvolle Erfahrungen in der Koordination von CTR-Aktivitäten unterschiedlicher Staaten und Organisationen sammeln. Sie konnte ebenso Kenntnisse über die Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Hilfsansätze gewinnen.

⁹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, XXVI. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1992, Brüssel, Luxemburg (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften) 1993, S. 272.

Mehr Spielraum und mehr Autorität in sicherheitspolitischen Fragen für die Kommission ist wünschenswert, jedoch aufgrund des Verhältnisses zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten unwahrscheinlich. Die Autorität des ersten Pfeilers bleibt beschränkt auf die Kompetenzen, welche die Staaten ihm zugestehen. Er unterliegt ferner einer Begrenzung des Budgets, denn die EU darf keine Kredite aufnehmen wie ein Nationalstaat. Das wiederum ist auch ein Vorteil, denn es erfordert sparsames Wirtschaften mit den verfügbaren Geldern.

Die Verbindung zur lokalen Bevölkerung und die Ermittlung ihrer Bedürfnisse durch TACIS ist ein wichtiges unterstützendes Element der Gemeinsamen Aktion. Im Dezember 2001 wurde im Rahmen von ENVRUS 9705 eine Meinungsumfrage in der Bevölkerung Gornys und Saratovs über den Bau der Zerstörungsanlage durchgeführt. Die Umfrage ermittelt folgende Ergebnisse als größte Besorgnisse⁹¹:

- Gesundheit und Gesundheitssystem
- Soziale und wirtschaftliche Bedingungen
- Entwicklung der Infrastruktur
- Entschädigungen für Wohnortwechsel
- Arbeitsplätze in der Chemiewaffenzerstörungsanlage
- Maßnahmen zur Sicherheit der Bürger
- Technologie im Experimental- oder Teststadium
- Chemiewaffen-Import aus anderen Regionen und Ländern
- Fehlen von Ergebnissen aus Fachuntersuchungen über die Gefährlichkeit der CW-Entsorgung
- Proteststimmung

Die gesundheitlichen Risiken, die Arbeitsmarktsituation und das Vertrauen in Technologie sind die wichtigsten Fragen, auf welche die beteiligten Mitarbeiter eine Antwort finden müssen. Nur so kann eine nachhaltige Unterstützung durch die Bevölkerung erreicht werden. TACIS reagierte darauf mit der Verbesserung von Transparenz und Informationsfluss. Insbesondere wurde auf die Etablierung von bevölkerungsnahen Strukturen geachtet, z.B. durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Medien. Zudem werden regelmäßige Meinungsumfragen durchgeführt, um eine Rückmeldung des unmittelbar betroffenen Personenkreises zu erhalten.

Diese neu gewonnenen Informationen waren für TACIS der Anlass, sich stärker dem Kontakt zur Zivilbevölkerung zu widmen, und kamen so dem Bottom-Up-Ansatz zugute. In Zusammenarbeit mit russischen Bildungsinstitutionen, z.B. Schulen, wurden Informationen vermittelt, wurden Multiplikatoren, z.B. Lehrer, geschult und trainiert, um Fragen beantworten zu können und darüber hinaus ein Bewusstsein für die Probleme zu entwickeln, die ENVRUS 9705 zu lösen versucht.⁹² Parallel dazu wurde das Gorny Information Centre errichtet, das als Anlaufstelle für alle Fragen und Anregungen aus der Bevölkerung dient. Nach der Inbetriebnahme der CW-

91 Saratov CWD Environmental Monitoring system (EMS): Results and Outlook: 12. Das Dokument kann angefordert werden über sofreco_tacis@renet.ru.

92 Vgl. ebd., S. 8.

Zerstörungsanlage wird dieses Forum über Gorny und Saratov hinaus von Bedeutung sein, denn die Anlage und das zugehörige Überwachungssystem sollen als Modelle für weitere Projekte dienen. Das von TACIS aufgebaute Team rechnet daher mit zahlreichen Besuchern, die sich an ihrem Wohnort ähnlichen Problemen und Fragestellungen gegenüberfinden. Das Centre informiert über die Region hinaus und dient dazu, den CW Zerstörungsprozess für eine breite Öffentlichkeit sichtbar und nachvollziehbar zu machen. Die so entstehende Akzeptanz in der Bevölkerung ist eine wichtige Rahmenbedingung für den Erfolg von CTR.

Der Informationsfluss von der praktischen Erfahrung aus Projekten zur Planung neuer Projekte ist nicht nur auf die Arbeit der Kommission, sondern ebenso auf die der Mitgliedsstaaten zurückzuführen:

„Another key characteristic of TACIS is that the partner states are able to benefit from expertise from the 15 different national systems of the EU's Member States. With other programmes based on one country, the experts available will only be able to pass on their experience of a single system, whereas with TACIS, the partner countries are able to look at different models to find the one most suitable for their circumstances.“⁹³

Die Erfahrungen aus unterschiedlichen bilateralen und den multilateralen Ansätzen in CTR zu kombinieren und zu bündeln, ist eine der großen Stärken der EU. Eine weitere ist der Bottom-Up-Ansatz, der mittel- bis langfristig CTR unterstützend zugute kommt.

5.3 International Science and Technology Center (ISTC)

Das ISTC (International Science and Technology Center) in Moskau und das STCU (Science and Technology Center Ukraine) in Kiew wurden eingerichtet, um Wissenschaftlern, die in MVW- und Raketenprogrammen der ehemaligen Sowjetunion gearbeitet haben, Arbeit zu beschaffen und ihnen eine sinnvolle Aufgabe zu geben. Es werden Projekte unterstützt, die Beiträge für die zivilen technischen Wissenschaften leisten, oder die Aussichten auf eine erfolgreiche Vermarktung erkennen lassen.

Eine mögliche Schwäche von ISTC ist die zu breite Streuung von Forschungen in einem immer komplexer werdenden Gebiet, z.B. der Biologie. Die Wissenschaftsgemeinschaft arbeitet immer höher spezialisiert an immer komplexeren Aufgaben. Ob die Vergabe der Gelder in Anlehnung an die Interessen der sich bewerbenden Wissenschaftler in allen Fällen zu einer Spezialisierung führt, die internationalen Standards angemessen ist, ist fraglich. Dies ist jedoch auch nicht das vorrangige Ziel der Arbeit von ISTC. Dennoch stellt sich hier die Frage nach der langfristigen Perspektive und nach der Adaptionfähigkeit von ISTC. Langfristig ist eine internationale Einbindung des russischen Know-hows erforderlich. Ein wichtiges Kriterium dafür ist die Partnerschaft der Projekten zu anderen Forschungsinstituten, hier könnte die Zusammenarbeit evtl. verstärkt und ausgebaut werden.

93 European Communities, TACIS-Cooperation that counts-Russia. A look at support from the European Union's TACIS programme in Russia, 2001, S. 6.

6. Relativer Vorteil der EU als CTR-Akteur

Die Europäische Union ist ein einzigartiges Phänomen in der Weltpolitik. Zwar können die Entscheidungsprozesse im Rahmen einer supranationalen Organisation zeitraubend und aufwändig sein. Ebenso kann das Kohärenzgebot zwischen Maßnahmen der supranationalen Europäischen Gemeinschaft und der intergouvernementalen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht ausreichend umgesetzt sein. Dennoch bringt die EU eine Reihe Vorteile mit sich, die der CTR-Politik zugute kommen.

6.1 Vorteile der EU als Ganzes

1. *Mobilisierung*: Die Union kann die Hilfsmittel von fünfzehn Mitgliedsstaaten, alle relativ reiche Industrieländer mit hohem wissenschaftlichen und technischen Sachverstand, für einen gemeinsamen politischen Zweck mobilisieren. Sie kann deren nationale Stärken mit denen der Europäischen Kommission kombinieren. Angesichts der Dringlichkeit der Situation in der ehemaligen Sowjetunion ist diese Fähigkeit, Geld und Unterstützung auf einen einzigen Zweck zu konzentrieren, sehr hilfreich. Es ist keineswegs gewiss, ob alle Mitglieder der EU ohne die Union entschieden hätten, ihre Ressourcen zu diesem einen Zweck zur Verfügung zu stellen. Es ist nur bedauerlich, dass es so viel Zeit brauchte, sich auf das effektivste verfügbare Instrument, die Gemeinsame Aktion, zu einigen.

2. *Koordination*: Indem die Aktivitäten von insgesamt 16 Akteuren (15 Mitgliedsstaaten und die EU als supranationaler Akteur) in einem einzigen Programm gebündelt werden, werden die getätigten Investitionen größeren positiven Effekt haben, als aus der unkoordinierten Summe von Einzelaktivitäten zu erwarten wäre. Koordination und die Vermeidung von unnötiger und kostspieliger Verdopplung sind erklärte Ziele der Gemeinsamen Aktion. Durch Evaluationsprozesse wird kontrolliert, ob diese Ziele auch erreicht werden. Eine solche kritische Überprüfung in internationalen ad-hoc-Organen zu installieren, ist ein ungleich umständlicheres und heikleres Unterfangen, da Staaten häufig zurückhaltend sind, wenn es darum geht, ihre Aktivitäten der Kritik ihrer Gegenüber auszusetzen. In der Europäischen Union sind solche Prozeduren nüchterne Routine und erregen keine übertriebene Besorgnis. Ein solcher ungehinderter Lernprozess ist wahrscheinlich eine notwendige Bedingung für erfolgreiche CTR in Russland, ein neues Arbeitsfeld für die EU in einem sozialen, politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Umfeld von rapider und zeitweise chaotischer Transformation.

3. *Variation*: Die Europäische Integration hat keineswegs den spezifischen Stil ihrer Mitgliedsländer zerstört, vielmehr können Aufgaben aus einer Vielzahl von Perspektiven gesehen und in Angriff genommen werden. Da in CTR-Programmen wenig Erfahrung vorhanden ist, macht das Experimentieren mit unterschiedlichen Ansätzen eine Menge Sinn, um herauszufinden, welches die besten Wege sind. Da die Gemeinsame Aktion einer kontinuierlichen Evaluation unterliegt, können Europäer von einander lernen und ihre Ansätze anpassen, wenn bei ihren eigenen Mängeln festgestellt werden.

6.2 Vorteile der Kommission als CTR-Akteur

1. *Die Kommission als ziviler Akteur:* Die Europäische Kommission wurde als funktionale Organisation mit einem Mandat, eine Palette legislativer und exekutiver Aufgaben zu erfüllen, geschaffen. Als supranationaler Akteur verfügt sie über eine Reihe ziviler Instrumente, die sich nicht zwangsläufig mit denen der einzelnen Nationalstaaten – z.B. im Bereich der Sicherheitspolitik – decken. Ein Beispiel dafür ist das Fehlen militärischer Instrumente, die einen Nationalstaat oder auch ein Militärbündnis wie die NATO auszeichnen. Im Vordergrund stehen vielmehr die für die EU formulierten Werte und Ziele (wie z.B. das PKA). Daraus folgt, dass die Kommission von ihren Partnern weniger als Akteur, der ein verborgenes und bedrohliches Programm unter dem Deckmantel vorgeblicher Hilfe verbergen könnte, wahrgenommen wird. Sie wird als ziviler Akteur anerkannt und die Hindernisse, die der Kooperation von Staaten aus dem Sicherheitsdilemma erwachsen, stehen in ihrem Fall nicht im Vordergrund. Da CTR in direkter Verbindung zu Sicherheitspolitik steht und die empfindlichsten Bereiche von Verteidigung betrifft, ist diese Eigenschaft der Kommission von großem Vorteil, um schnell und ohne Verzögerung sich über Projekte einig zu werden. Ebenso können Projekte ohne unangemessene und hinderliche Vorsichtsmaßnahmen von Seiten der Partner durchgeführt werden.

2. *Die Projekterfahrung in unterschiedlichen Bereichen:* Die Kommission kann auf eine lange Serie technischer und administrativer Expertise zurückgreifen. Vom Wettbewerb innerhalb eines solchen bürokratischen Systems abgesehen, hat die Kommission in den letzten 40 Jahren ein Interaktionssystem zwischen den verschiedenen Komitees entwickelt. Aus dieser breit gefächerten Expertise wachsen Synergien. Da CTR eher komplexe Projekte betrifft, sich über diverse Bereiche aus Wissenschaft und Technologie erstreckt und dazu beträchtliche Fähigkeiten der Projektplanung und des Projektmanagements erfordert, ist die Kommission gut gerüstet, um dieser Herausforderung zu begegnen.

3. *Die Erfahrung in der Entwicklungs- und Transitionsunterstützung:* Die Kommission hat im Lauf der Jahre besondere Erfahrungen in der Unterstützung von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie gesammelt.

Erstens war Entwicklungshilfe von Anfang an eines der Hauptgebiete, in denen die Kommission aktiv war.

Zweitens war eines der Hauptprojekte der Europäischen Integration, weniger entwickelte Länder der Union zu fördern. Durch das Management der strukturellen und regionalen Budgets sammelte die EU wichtige Erfahrungen, wie bereits entwickelten Ländern Hilfe zu leisten ist, diese Erfahrung zeigt eine gewisse Ähnlichkeit mit der Situation Russlands.

Drittens nahm die EU Griechenland, Portugal und Spanien, allesamt sehr junge Demokratien nach Ablösung eines diktatorischen Regimes und alle weniger gut entwickelte Länder, in die Union auf. Dies versorgte die Kommission mit Erfahrung aus erster Hand, wie einer sich stabilisierenden Demokratie geholfen werden und gleichzeitig eine gut funktionierende Marktwirtschaft aufgebaut werden kann. Eine Sonderstellung in diesem Kontext nimmt die Wiedervereinigung Deutschlands ein, da eine Transitionsgesellschaft in einen bereits bestehenden Nationalstaat integriert wurde. Auch dabei konnte die Kommission wertvolle Erfahrungen mit auftretenden Schwierigkeiten

sammeln und in den Transitionsprozessen behilflich sein, auch wenn der größte Teil dieser Last natürlich von Deutschland selbst getragen wurde.

Die CTR-Aktivitäten der Union reflektieren diese Vorteile. Im einzelnen ragen drei Punkte heraus:

- Der Versuch, einen Dialog von der Planung bis zur Vollendung eines Projekts mit allen beteiligten Akteuren wie auch mit der breiten Öffentlichkeit zu etablieren, um Projekte in einer Weise durchzuführen, die den Bedürfnissen der Empfänger dient und gute Chancen für eine breite Akzeptanz hat.
- Die Einbettung von Projekten in einen Prozess wirtschaftlicher und demokratischer Entwicklung, um diese zu einem integrierten Teil des Transformationsprozesses zu machen.
- Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft, und die Absicht, diese im Verlauf des Projekts zu stärken.

Durch diese Eigenschaften, die in den TACIS-Projekten und ebenso bei den Projekten unter der Gemeinsamen Aktion sichtbar sind, wird deutlich, dass CTR im Sinne der Union nicht lediglich den traditionell verstandenen nationalen Sicherheitsinteressen der einzelnen Mitgliedsstaaten dient. Sie ist vielmehr in ein breites Konzept gesellschaftlicher und politischer Sicherheit eingebunden, das die dynamische Entwicklung Russlands als Sicherheitsinteresse der Union anerkennt.

7. Prioritäten in Zukunft

Zukünftige Bemühungen der EU im Bereich CTR zugunsten Russlands werden sich im Rahmen der geltenden Abkommen bewegen. Der CTR-Bereich könnte in Zukunft stärker betont werden, wenn die z.Z. durchgeführte Gemeinsame Aktion, in deren Rahmen die Aktivitäten des ersten und zweiten Pfeilers der EU zusammengeführt werden, erfolgreich ist. Es ist jedoch keinesfalls abzusehen, dass die Nationalstaaten Kompetenzen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Kommission in die Hände legen. Unter dem zweiten Pfeiler der EU entwickeln sich zwar zunehmend gemeinsame Positionen, werden Interessen gemeinsam formuliert und ein intensiver Dialog geführt, die letztliche Verantwortlichkeit und ebenso die Finanzierung werden jedoch bei den Staaten verbleiben. Dies begrenzt die Effektivität und die Geschwindigkeit von Vorbereitung, Annahme, Realisierung und Abschluss neuer und mutiger Initiativen im Bereich CTR. Andererseits liegt das in der Natur von Entscheidungsprozessen, in denen viele unterschiedliche und z.T. rivalisierende Akteure eingebunden sind; diese Prozesse werden zwangsläufig komplex und umständlich.

Die bevorstehende Erweiterung der EU ist eine große Herausforderung und kann das Gesamtvolumen verfügbarer Ressourcen für CTR-Programme beeinflussen. Der Gemeinschaft eine Gruppe neuer Mitglieder hinzuzufügen, deren BSP den EU-Durchschnitt signifikant unterschreitet, wird die finanziellen Mittel in beträchtlichem Maß beanspruchen. Diese Gelder werden für andere Aktivitäten, insbesondere CTR, nicht verfügbar sein. Die EU wird Prioritäten setzen müssen, dringende Bedürfnisse und institutionalisierte Partnerschaften werden die vorherrschenden Kriterien sein. Das kommt wiederum Russland zugute, denn die diplomatischen und organisatorischen Beziehungen sind gut entwickelt und fest verwurzelt. Die geopolitische und

strategische Bedeutung der Russischen Föderation wird mit der Dringlichkeit des MVW-Bereichs in Russland ein schlagkräftiges Argument sein, weiterhin eine Priorität auf CTR zu setzen. Dennoch bleibt zu befürchten, dass die Erweiterung zu Lasten eines beachtlichen und nötigen Wachstums der EU-Ressourcen für CTR geht. Insofern ist die Festlegung der Kommission, im Rahmen des „Zehn plus Zehn über Zehn“-Programms 1 Mrd. EUR zur Verfügung zu stellen, eine willkommene Absicherung des langfristigen Engagements der Kommission für CTR.

7.1 Erster Pfeiler

Die CTR-Projekte des ersten Pfeilers werden sich auch weiterhin im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) bewegen. Das PKA wurde entwickelt, um einen intensiveren Dialog zwischen Europa und Russland zur Entwicklung einer gemeinsamen Position zu Sicherheit und Stabilität einzurichten⁹⁴. In diesem Sinne entspricht das wichtigste Ziel von CTR dem Kern des PKA und öffnet eine Tür für erweiterte CTR-Aktivitäten. Jedoch sind, da das PKA die Kompetenzfelder der Mitgliedsstaaten und der Kommission abdeckt, konkrete Ausführungen für Sicherheit und Verteidigung nicht enthalten, ebenso wenig wird CTR betont. Während ISTC nebenbei in einem Artikel erwähnt wird⁹⁵, liegt der Schwerpunkt allgemein auf der Stärkung des politischen Dialogs und der Hilfe zur Entwicklung von Marktwirtschaft und Demokratie. Dieses sind die Prioritäten der kommenden Jahre. CTR ist lediglich indirekt betroffen, aber ebenso wenig *expressis verbis* ausgeschlossen. Befürworter von stärkeren CTR Aktivitäten können sich darauf berufen, dass die Förderung von CTR-Projekten den allgemeinen Zielen des PKA dient.

Die TACIS-Programme werden auch in Zukunft ein wichtiges Element der EU zur Unterstützung Russlands sein. Die Dialogorientierung der Programme wird verstärkt und ausgebaut, was ebenso von russischer Seite befürwortet wird. Die Interessen der russischen Partner wurden dabei berücksichtigt, und Russland akzeptiert und befürwortet diese Ausrichtung ebenfalls. Dies bietet Russland die Chance, mehr Aktivitäten im CTR-Bereich voranzubringen, wenn dies gewünscht wird.⁹⁶

Im Bereich von CTR wird TACIS zunehmend zu einem Bindeglied zwischen national-staatlicher Unterstützung und multilateraler Hilfe. Die Erfahrungen, die in dem Projekt ENVRUS 9705 gesammelt werden konnten, sollen als Modell für weitere CTR-Projekte im Rahmen von Gemeinsamen Aktionen dienen. In diesem Rahmen – als flankierende Maßnahme mit technischem Schwerpunkt – wird TACIS auch in Zukunft ein Teil der CTR-Aktivitäten seitens der EU sein.

Die Zusammenarbeit mit ISTC wird ebenso fortgeführt. Wie erwähnt sind hier jedoch die EU-Entscheidungskompetenzen auf die Finanzierung der Projekte begrenzt, die Beurteilung des Inhalts und des zu erwartenden Erfolgs von Projekten liegt beim ISTC Governing Board. Die Budgetlinie

94 PKA EU-Russia, Article 6. http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/PKA/PKA_russia.pdf 11.02.2002.

95 Ebd., Art. 62:2.

96 Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000-2010), 12:6; 2:1. www.europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_mediumterm_strategy/index.htm 11.02.2002.

von ISTC ist als Element von TACIS in der verantwortlichen Generaldirektion verankert und wird auch in absehbarer Zukunft bestehen bleiben. Eine verstärkte Förderung von ISTC geht zu Lasten anderer TACIS-Projekte, solange nicht das TACIS-Budget generell erhöht wird.

Der Fokus liegt bei TACIS auf einer langfristigen Partnerschaft, und so wird die Kooperation zwischen EU und Russland weiterhin in institutionalisierter Form und mit einer festen Haushaltslinie bestehen bleiben. Damit bleibt dieser *Rahmen* für die Unterstützungsleistungen der EU im Bereich CTR erhalten. Ob die *konkrete* Unterstützung von TACIS für CTR-orientierte Projekte bestehen bleibt, wird davon abhängen, ob die Mitgliedsstaaten bereit sind, Projekte zu entwickeln, für die TACIS solche Hilfe anbieten kann.

7.2 Zweiter Pfeiler

Die Gemeinsame Strategie, von den Mitgliedsstaaten der EU unter dem institutionellen Rahmen der GASP angenommen, ist für vier Jahre, bis Juni 2003, gültig⁹⁷. Die Evaluation der Strategie ist gegenwärtig eine Priorität, um Schlüsse für weitere Gemeinsame Strategien zu ziehen. Darin wird die Unterstützung der Union in Nichtverbreitung ausgewertet.

Die Gemeinsame Aktion des Rates ist in ihrer Dauer der Gemeinsamen Strategie angeglichen, und läuft zunächst ebenfalls bis Juni 2003, mit der Option einer Verlängerung. Die Zielsetzung dieses Programms, „die russische Föderation in ihren Bemühungen in Rüstungskontrolle und Abrüstung zu unterstützen“⁹⁸, ist dabei an die konkret formulierten und gemeinsam von den Mitgliedsstaaten beschlossenen Aktivitäten geknüpft.

7.2.1 Nuklearwaffen

Die unterschiedlichen Nuklearpolitiken der EU-Mitgliedsstaaten sind ein Hindernis für kraftvolle EU-Aktivität und verhindern, dass CTR im nuklearen Bereich eine höhere Priorität erhält. Die Zusammenarbeit hat sich bisher auf zwei Bereiche konzentriert: auf Sicherheitsmaßnahmen und auf Plutoniumentsorgung. Erstere sind unumstritten und eher erfolgreich, letztere kommt nur langsam in Gang, weil es an politischer Bereitschaft und daher auch an Finanzen fehlen. Dennoch sollten beide Bereiche Priorität erhalten, da sie Schlüsselemente der nuklearen Abrüstung sind.

Für erfolgreiche Projekte im Feld der Sicherheitsmaßnahmen ist Europa hingegen in einer besonders guten Position:

Zunächst konnten EU und Mitgliedsstaaten im Rahmen des „Ersten Pfeilers“ Jahrzehnte von Erfahrungen durch EURATOM sammeln, die sich durch Projekte im Rahmen von Gemeinsamen Aktionen einbringen lassen. EURATOMs Sicherheitsmaßnahmen sind umfassender als die der IAEO. Viele technische Mittel, die heute von IAEO angewendet werden, stammen ursprünglich

97 Common strategy of the EU on Russia, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf 11.02.2002.

98 Council Joint Action (1999/878/CFSP), http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_disarmament 16.05.2002.

von EURATOM. Im Gegensatz zu IAEA unterscheidet EURATOM nicht zwischen Kernwaffenstaaten (KWS) und Nichtkernwaffenstaaten (NKWS), die beide den gleichen Auflagen für ihren zivilen Brennstoffkreislauf unterliegen. Tatsächlich gelang es, eine Wiederaufarbeitungsanlage, die vorher zur militärischen Produktion diente, erfolgreich EURATOM Sicherheitsmaßnahmen zu unterstellen. Das ist eine sehr wertvolle Erfahrung, die hilfreich sein könnte, um die russische Abneigung gegen weitreichende Transparenzmaßnahmen zu überwinden. Die Ziele von EURATOM-Sicherheitsmaßnahmen haben zwei Aspekte: Zum einen ist dies die regionale Kontrolle der Nicht-Abzweigung von Spaltmaterial, und zum anderen die Funktion des staatlichen Systems der Materialbilanz und -kontrolle (SSAC). In Nicht-Nuklearwaffenstaaten erfordern IAEA Sicherheitsmaßnahmen die Etablierung und Beibehaltung von staatlicher Materialbilanz und -kontrolle (SSAC), deren Korrektheit durch die IAEA verifiziert wird. Für Russland wäre es nützlich, seine nationalen Behörden ähnlichen Standards zu unterstellen. Auch darin weist die EU Erfahrungen auf. Insgesamt sollte die EU der Kooperation in Verbindung mit Sicherheitsmaßnahmen weiterhin eine hohe Priorität einräumen.

Was Plutoniumentsorgung betrifft, ist der größte europäische Vorteil die technische Erfahrung im Gebrauch der MOX-Technologie. In verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten wurde MOX-Brennstoff produziert und in Leichtwasserreaktoren angewendet, Deutschland eingeschlossen, auch wenn es mittlerweile das Ende der nuklearen Energieproduktion beschlossen hat. Deutsche Leichtwasserreaktoren funktionieren noch immer mit MOX. Die Zusammenarbeit zwischen EU und Russland hat aufgrund dieser langfristigen Erfahrung in diesem Bereich eine Perspektive, die nirgends sonst zu finden ist.

Plutoniumentsorgung ist ein Schlüsselement der nuklearen Abrüstung, die den Abrüstungsprozess in technischer Hinsicht unumkehrbar macht. Es ist ebenso ein Schlüsselement in der Bekämpfung nuklearer Weiterverbreitung. Die EU und ihre Mitglieder sollten daher der Entsorgung eine höhere Priorität – auch in finanzielle Hinsicht – einräumen. Die EU-Mitglieder sollten ermutigt werden, diese Bemühungen von ihrer nationalen Nuklearpolitik zu trennen. Ob dies gelingen kann, bleibt eine offene Frage.

7.2.2 Chemiewaffen

In der Planung weiterer Projekte zur Zerstörung von Chemiewaffen muss die EU die Entscheidungen der Russischen Regierung berücksichtigen. Das Programm *Chemical Weapons Stockpiles Destruction in the Russian Federation* wurde im Juli 2001 von der Russischen Regierung verabschiedet. Darin wird von dem ursprünglichen Ziel, sieben Zerstörungsanlagen für CW (pro Lagerungsstätte eine Anlage für die dort gelagerten Chemikalien) zu errichten, Abstand genommen und statt dessen die Errichtung zweier zentraler und großer Zerstörungsanlagen entschieden.⁹⁹ Die EU reagierte darauf mit einer ebensolchen Konzentration auf die drei Zerstörungsanlagen in Gorny, Kambarka und Schuch'ye. Die Anlage in Gorny wurde im August

99 Russian CW destruction programme (revised 2001), Introduction. www.projects.sipri.se/cbw/research/cw-destruction.html 22.05.2002.

2002 offiziell eröffnet¹⁰⁰. Die anderen beiden Anlagen befinden sich noch in der Planungsphase, hier werden die in Gorny gesammelten Erfahrungen ihre Anwendung finden. Insbesondere werden die Lehren in der Koordination von multilateralem und bilateralem Ansatz von Interesse sein, denn in z.B. Schuch'ye werden neben der EU noch weitere Nationalstaaten beteiligt sein. Es besteht die Gefahr, „doppelt zu arbeiten“ und dadurch an Effektivität zu verlieren. Die EU kann dem mit ihren Erfahrungen in der Koordination von bilateralen und multilateralen Projekten entgegenwirken.

Eine unvorhergesehene Wendung kann die Abrüstung von Chemiewaffen nehmen, wenn Russland tatsächlich wie befürchtet seine Mitgliedschaft in der OPCW wegen seiner Unfähigkeit, den Auflagen des CWÜ zeitgerecht nachzukommen, aufkündigt.¹⁰¹ Hier ist besonnenes Vorgehen nötig, denn die Zerstörung des weltgrößten Arsenal an Chemiewaffen liegt wegen des Proliferationsrisikos auch im weltweiten Interesse. Die Situation Russlands stellt darüber hinaus eine Herausforderung für die OPCW dar, da die Zehnjahresfrist zur Zerstörung aller Chemiewaffen und der dazugehörigen Trägersysteme voraussichtlich nicht eingehalten werden kann. Der Antrag auf Verlängerung der Frist für Russland wurde von der OPCW im Oktober 2002 angenommen, über den exakten zeitlichen Rahmen der Verlängerung wird der Exekutivrat entscheiden.¹⁰²

7.2.3 Biologische Waffen und Exportkontrollen

Kurzfristig sind die Aussichten, Projekte in der Abrüstung von Biologischen Waffen zu entwickeln, nicht gut. Es gibt wenig Ideen für Konzepte, und es scheint, dass die Beziehung mit dem russischen Partner nicht ausgereift genug ist, um ein solches Ziel zu verfolgen. Eine Durchführbarkeitsstudie ist jedoch angedacht, um die Möglichkeiten der EU, sich an einem solchen Prozess zu beteiligen, auszuloten.¹⁰³ Von da aus gilt es, einzelne Aktivitäten im Gebiet biologischer Waffenentsorgung zu definieren und schrittweise zur Priorität zu erheben.

7.2.4 Weitere Überlegungen

Im Bereich von Nuklearer und Chemischer Nichtverbreitung ist eine Evaluation erforderlich, um festzustellen, welche Art Projekte durchführbar sind und wie diese sich mit den Aktivitäten der IAEA und der Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) vereinbaren lassen.

100 Chemical Arms Move, www.themoscowtimes.com/stories/2002/08/21/031.html 26.08.2002.

101 Russia may quit pact, <http://www.moscowtimes.ru/stories/2002/10/08/031.html> 10.10.2002.

102 Zum Beschluss über eine Verlängerung siehe OPCW Press Release 65/2002. http://www.opcw.org/html/global/docs_frameset.html 22.10.2002. Zum zeitlichen Rahmen des CWÜ und Verlängerungsoptionen siehe OPCW Fact Sheet 6, Eliminating Chemical Weapons and Chemical Weapons Production Facilities, http://www.opcw.org/html/global/factsheets_frameset.html 22.10.2002. und John Hart, Chemical Weapon Destruction Requirements of the CWC, in: John Hart/Cynthia D. Miller (Hg.), Chemical Weapons Destruction in Russia: Political, Legal and Technical Aspects, Oxford, New York (Oxford University Press), 1998, S. 49 ff.

103 Report by the Commission Services final, Report on the Implementation of the Council Joint Action 1999/878/CFSP of 17 December 1999, Oktober 2001. Das Dokument kann angefordert werden bei Hr. Marc Deffrennes, Head of Sector Non Proliferation and Disarmament, European Commission. marc.deffrennes@cec.eu.int.

Denkbar ist darüber hinaus eine Zusammenarbeit mit der russischen Regierung zur Implementierung von Exportkontrollen.¹⁰⁴

Praktische Erfahrungen in Exportkontrollen sind jedoch hauptsächlich auf der Ebene der Mitgliedsstaaten verfügbar. Der Pluspunkt der EU liegt in der Erfahrung, ein gemeinsames Exportkontrollsystem von Staaten entwickelt zu haben, zwischen denen eine Freihandelszone existiert. Falls Russland engere Handelsbeziehungen mit einem der ehemaligen CIS-Länder entwickeln sollte, könnte dies eine wertvolle und nützliche Erfahrung sein.

7.3 Folgerungen

Insgesamt scheint es, als sei es die naheliegendste Verbesserung der EU-Hilfe für Russland im CTR-Bereich, mehr Geld zur Verfügung zu stellen. Der Rahmen ist vorhanden, die Organisation hat ihre Fähigkeit bewiesen, hilfreiche Arbeit zu leisten, und die Aufgabenverteilung zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten hat bei allen Schwierigkeiten positive Synergien hervorgebracht. Angesichts der Bedeutung, die dem Sicherheitsbereich zukommt, sind verstärkte Bemühungen – das bedeutet unvermeidlich mehr Geld – ratsam. Angesichts des kostspieligen Erweiterungsprojekts ist dies jedoch nicht sehr wahrscheinlich.

In Bezug auf die unterschiedlichen MVW scheint es fraglich, ob nukleare Projekte, die Brennstoffkreislauf-Aktivitäten betonen, von der EU in Angriff genommen werden können. Wegen der tiefen Kluft zwischen den Nukleartechnik befürwortenden und ablehnenden Mitgliedsstaaten sind Entscheidungsprozesse in diesem Bereich durch Kontroversen erschwert und daher ineffektiv. Falls es den Staaten nicht kurzfristig gelingt, Abrüstungshilfe von ihrer nationalen Kernenergiepolitik abzukoppeln, scheint es vielversprechender, die Hilfe in diesem Bereich einzelnen Mitgliedsstaaten zu überlassen und sich auf die Unterstützung von Lagerungsprojekten zu konzentrieren.

Im Bereich Chemischer Waffen sind die Dinge gut im Gang. Das Grundmodell für Projekte ist vorhanden, es wurden Erfahrungen gesammelt, und die weiteren Schritte können auf festem Grund gegangen werden. Die EU kann sich durch diese Vorgeschichte ermutigt fühlen, sich in Richtung von CTR-Programmen für die Beseitigung Biologischer Waffen und ihrer Produktionsstätten zu bewegen. Diese Aufgabe verdient hohe Priorität. Die EU befindet sich dazu möglicherweise in einer besseren Position, Vertrauen und Kooperation auf russischer Seite zu gewinnen, denn Russisch-Amerikanische Beziehungen im Bereich Biologischer Waffen sind bis heute spannungsreich und noch immer von gegenseitigem Misstrauen geprägt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung dieses Bereichs für die internationale Sicherheit sind hier weitere Aktivitäten am ehesten anzuraten.

Das G8-Programm stellt sicher, dass die CTR-Aktivitäten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten weitergehen werden. Damit ist es auf jeden Fall sinnvoll, sowohl die Gemeinsame Strategie als auch die Gemeinsame Aktion über das Stichjahr 2003 hinaus zu verlängern. Um Zeit

104 Ebd.

zu sparen, sollte auf eine aufwändige Neuverhandlung verzichtet werden. Die Instrumente haben sich bewährt und können den Rahmen auch für ein erweitertes Tableau von Aktivitäten abgeben.

Anhang: Übersicht über CTR-Projekte der EU in Russland

Nuklearwaffen und Nuklearer Brennstoffkreislauf

Bereits abgeschlossene Projekte:

- TACIS R5.01/94 Gründung eines Russischen Methodik- und Trainingszentrums, Phase 1
- TACIS R5.01/94 Ausrüstung für ein Trainingszentrum für Sicherungsmaßnahmen, Phase 2
- TACIS R5.01/96 Trainingszentrum zur Buchführung und Kontrolle nuklearer Materialien
- TACIS R5.02/96 und R5.02/96B Planung und Aufbau von drei Laboratorien am VNIINM-Bochvar Institut
- TACIS R5.03/96 Entwicklung des russischen Instrumentariums für die nationale Sicherungsmaßnahmen und Materialbuchhaltung der Russischen Föderation

Aktuelle Projekte¹⁰⁵:

Abrüstungs-kontext	Projekt-kategorie	Projekttitel	Dauer	Budget in €Euro
Nuklearwaffen	Gemeinsame Aktion	Studien und Experimente zur Plutoniumentsorgung	Seit 2000	2,4 Mio. €
Nuklearwaffen	Gemeinsame Aktion	Unterstützung für Sicherheits- und Lizenzierungsarbeiten, Durchführbarkeitsstudie für Immobilisation	Seit 2000	3,2 Mio. €
Nuklearwaffen	Gemeinsame Aktion	Unterstützung der russischen nuklearen Sicherheitsbehörde (GOSATOMNADZOR) zur Entwicklung einer regulativen Basis und von Dokumenten zur Entsorgung waffenfähigen Plutoniums	Seit 2001	1,3 Mio. €
Nuklearwaffen	Gemeinsame Aktion	Kooperative Durchführbarkeitsstudie zur Immobilisation russischen Atommülls, der Waffen-Pu enthält	Seit 2001	0,4 Mio. €

¹⁰⁵ Von den ISTC-Programmen wurden nur die aufgenommen, deren Thematik CTR zugeordnet werden kann. Quellen: Projekte unter der Gemeinsamen Aktion http://www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=rae_agreements_and_docs 11.10.2002. TACIS R5 04/96 http://sic-www.jrc.nl/tp/nrtp/details.html?projects_nr=767 12.06.2002. TACIS R5 01/98 http://sic-www.jrc.nl/tp/nrtp/details.html?projects_nr=836 12.06.2002. TACIS ENVRUS 9705 http://www.sar-ecoinst.org/new_page_3_eng.htm 10.04.2002. Projektbeschreibungen von ISTC sind nach Nummer abrufbar via www.tech-db.ru/istc/db/projects.nsf/ 12.06.2002. Alle weiteren Projekte siehe Report by the Commission Services final, Report on the Implementation of the Council Joint Action 1999/878/CFSP of 17 December 1999, Oktober 2001; und Marc Deffrennes, European Union Programs in the field of Non Proliferation and Disarmament. Summary-Period 1992-2001. 1. März 2001. Beide Dokumente können angefordert werden bei Hr. Marc Deffrennes, Head of Sector Non Proliferation and Disarmament, European Commission. marc.deffrennes@cec.eu.int.

Nuklearwaffen	ISTC	ISTC Projekt 1410: Plutoniumoxid-Mikrokugeln	Seit 2000	0,4 Mio. €
Nuklearwaffen	ISTC	ISTC Projekt 0371-2: Plutonium-nutzung in LWR-Experimenten	Seit 2002	Nicht verfügbar
Nuklearwaffen	ISTC	ISTC Projekt 2267: Entwicklung einer subkritischen Anordnung, angetrieben durch einen Protonen-Teilchenbeschleuniger	Seit 2002	Nicht verfügbar
Nuklearwaffen	ISTC	ISTC Projekt 1731: Wasserdüsenschneide zur U-Boot-Demontage	Seit 2000	0,175 Mio. €

Abrüstungs-kontext	Projekt-kategorie	Projekttitel	Dauer	Budget in Euro
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	Gemeinsame Aktion	Gemeinsame Aktion der EU: Unterstützung für Studien und Experimente zur Demonstration und Lizenzierung von Misch-oxidbrennstoff (MOX)	Seit 2001	1,5 Mio. €
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	TACIS	R5.04/96 Durchführbarkeitsstudie für ein Methodik- und Trainingszentrum in der Ural-Sibirischen Region (Snezhinsk)	Seit 1996	0,2 Mio. €
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	TACIS	R5.01/98/REA: Entwicklung von Sicherheitsmaßnahmen in nuklearen Anlagen (Kursk/Kalinin)	Seit 1998	0,25 Mio. €
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	TACIS	R5.01/98: Verbesserung der Sicherungsmaßnahmen an einer Pilotanlage, Entwicklung analytischer und meteorologischer Fähigkeiten, Instrumentierung und Training	Seit 2000	0,5 Mio.
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	TACIS	R5.03/95 and R5.03/96: Strategie für die Produktion und Instrumentierung von NMAC in Russland	Seit 1995	0,9 Mio. €
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	TACIS	R5.04/97: Entwicklung des Ural-Sibirischen Methoden- und Trainingszentrums für NMAC	Seit 1997	1 Mio. €
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	EURATOM Sicherheitsmaßnahmen	Euratom Safeguards Office: Technischer Austausch über Sicherungsmaßnahmen	Seit 1993	0,5 Mio. €
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	ISTC	Projekt 1606: Transmutation mit Salzschmelzentechnologie für Abfall und Plutoniumentsorgung	Seit 2000	0,5 Mio. €
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	ISTC	Projekt 1341: Infraschall- Methode zur Entdeckung von Nukleartests	Seit 2000	Nicht verfügbar

Nuklearer Brennstoff-kreislauf	ISTC	Projekt 1058: Optimale Strategie für die Entwicklung eines nuklearen Brennstoffkreislaufs in Russland	Seit 2000	0,0575 Mio. €
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	ISTC	Projekt 1823: Software zum Training von CTBT-Inspektoren	Seit 2001	0,1 Mio. US-\$
Nuklearer Brennstoff-kreislauf	ISTC	Projekt 1836: Analyse von Unsicherheiten von WWER Reaktoren mit MOX Brennstoff	Seit 2002	Nicht verfügbar

Chemiewaffen und Exportkontrollen

Abrüstungs-kontext	Projekt-kategorie	Projekttitel	Dauer	Budget in Euro
Chemiewaffen	TACIS	ENVRUS 9705 : Entwicklung eines Umwelt-Überwachungssystems in Verbindung mit der Zerstörung von Chemiewaffen in Saratov Oblast	Seit 2000	3 Mio. €
Chemiewaffen	TACIS	Noch kein genauer Titel	2002, geplant	1,5 Mio. €
Chemiewaffen	Gemeinsame Aktion	Europäisch-russisches Chemie-waffen-Zerstörungsprojekt in Gorny	Seit 2000	6 Mio. €
Chemiewaffen	Gemeinsame Aktion	Neue Projekte	Seit 2001	2,5 Mio. €
Chemiewaffen	Gemeinsame Aktion	Unterstützung des infrastrukturellen Aufbaus in Verbindung zu der Zerstörung von Nervengas in der Anlage in Schuch'ye	Seit 2001	2 Mio. €
Chemiewaffen	Gemeinsame Aktion	Unterstützung der russischen Munitionsbehörde (RAA), um die Verpflichtungen Russlands aus dem Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) zu erfüllen	Seit 2002	0,7 Mio. €
Export-kontrollen	ISTC	Projekt 1292: Chemische Markierung von Sprengstoff	Seit 2001	0,66 Mio. US-\$

Abkürzungen

BW	Biologische Waffen
CTR	Cooperative Threat Reduction, Bedrohungsreduzierung in Kooperation
CW	Chemische Waffen
CWÜ	Chemiewaffenübereinkommen
CWD	Chemical Weapons Destruction, Zerstörung Chemischer Waffen
EC	European Commission, Europäische Kommission
EMS	Environmental Monitoring System, Umweltüberwachungssystem
EU	Europäische Union
FSU	Former Soviet Union, ehemalige Sowjetunion
GA	Gemeinsame Aktion
GAN	Gosatomnadzor, Russische Behörde für nukleare Sicherheit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFS	Gemeinsame Forschungsstelle, Joint Research Center (GFS, JRC)
GS	Gemeinsame Strategie
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
ISTC	International Science and Technology Center, Internationales Zentrum für Wissenschaft und Technik
KWS	Kernwaffenstaat
LWR	Leichtwasserreaktor
MC&A	Material Control, and Accountancy; Materialkontrolle und Buchhaltung
MOX	Mixed Oxide Fuel, Mischoxidbrennstoff
MPC&A	Material protection, Control, and Accountancy; Materialschutz, Kontrolle und Buchhaltung
MVW	Massenvernichtungswaffen
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
NKWS	Nichtkernwaffenstaat
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
PKA (engl. PCA)	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
Pu	Plutonium
SSAC	State's System of Accounting for and Control of nuclear material , Staatliches System für Materialbilanz und -kontrolle
U	Uran